PRINCIPIOS

DE

POLÍTICA

INTRODUCCIÓN

AL ESTUDIO DE LA CIENCIA POLÍTICA CONTEMPORANEA

POR

F. von Holtzendorff.

VERSIÓN ESPAÑOLA, CON AUTORIZACIÓN Y CONCURSO DEL AUTOR,
AUMENTADA CON NOTAS CRÍTICAS Y UN ESTUDIO PRELIMINAR

POR

ADOLFO BUYLLA Y ADOLFO POSADA

Profesores en la Universidad de Oviedo.

MADRID
LIBRERÍA DE FERNANDO FÉ
Carrera de San Jerónimo, 2.

1888

OBRAS DE LOS TRADUCTORES

DE D. ADOLFO BUYLLA

ECONOMISTAS ASTURIANOS: FLÓREZ ESTRADA. Un folleto. *Una peseta.*
PROGRAMA DE ECONOMÍA Y ESTADÍSTICA. Un folleto.. *Una peseta.*
ESTUDIOS SOBRE EL KHATEDER-SOCIALISMUS. Un folleto.
ESTUDIOS SOBRE EL CONCEPTO DE LA ECONOMÍA..... *1,50 pesetas.*
LA EDUCACIÓN FÍSICA Y MORAL EN LAS UNIVERSIDADES.. *Una peseta.*

DE D. ADOLFO POSADA

RELACIONES ENTRE EL DERECHO NATURAL Y EL POSITIVO. Un folleto.
PROGRAMA DE ELEMENTOS DE DERECHO POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO ESPAÑOL, precedido del razonamiento del método y plan de enseñanza................ *2 pesetas.*
LA ENSEÑANZA DEL DERECHO...................... *Una peseta.*
PRINCIPIOS DE DERECHO POLÍTICO.—INTRODUCCIÓN... *7,50 pesetas.*
EL PARLAMENTARISMO.............................. *1,50 pesetas.*
A. SLUYS Y LA ESCUELA MODELO DE BRUSELAS...... *Una peseta.*
LA LUCHA POR EL DERECHO, de R. von Jhering; versión española de A. Posada, con un prólogo de D. L. Alas *(Clarín)*...................................... *2 pesetas.*
LA QUINTA ESENCIA DEL SOCIALISMO, por Schäffle; versión española y notas de A. Buylla y A. Posada...... *2 pesetas.*

Madrid, 1888.—Imprenta de Enrique Rubiños, plaza de la Paja, 7 bis.

ADVERTENCIA DE LOS TRADUCTORES

Las notas que van indicadas en el texto de la obra con números romanos, son del autor, y las que llevan al pie (B. y P.), de los traductores.

ESTUDIO PRELIMINAR



ESTUDIO PRELIMINAR

I

El nombre del autor del presente libro es ya suficientemente conocido entre las gentes cultas del mundo civilizado, de modo que no hace gran falta esforzarse en mostrar sus méritos, razonando así la publicación de esta versión española de sus PRINCIPIOS DE POLÍTICA. Es seguro que cuantas personas, en España como fuera de ella, se dedican al estudio serio de la ciencia del Derecho, saben que el nombre de Holtzendorff va unido á los más interesantes progresos realizados durante estos últimos años en las ciencias jurídicas, con especialidad en la penal y en la disciplina penitenciaria. No sólo ha contribuído nuestro autor al esclarecimiento de los difíciles é intrincados problemas del Derecho con sus trabajos personales y propios, sino también con la organización de grandes publicaciones colectivas (como la célebre *Enciclopedia jurídica)*, en las cuales se ven coleccionadas interesantes monografías, debidas á la pluma de los más eminentes jurisconsultos de Alemania.

Dejando para más adelante el tratar con algún detenimiento de los PRINCIPIOS DE POLÍTICA, nos limitaremos ahora á dar una ligerísima noticia de su ilustre autor. Creemos esto doble-

mente oportuno, si se tiene en cuenta que ésta es, que sepamos, la primera vez que aparece en España un trabajo del célebre profesor de la Universidad de Munich.

F. von Holtzendorff nació el 14 de Julio de 1829 en Vietsmannsdorf, en Brandeburgo, de una antigua y distinguida familia. Hizo sus estudios en la célebre escuela de Schulpforta, que abandonó hacia 1848 para dedicarse por completo al estudio de la ciencia política, por la que sintió siempre especial predilección; como que la *Política* para Holtzendorff es, según el dicho aristotélico, la reina de las ciencias. Siguiendo la buena costumbre de los estudiantes alemanes, que no suelen petrificarse en una Universidad, sujetos al plan oficial, sino que recorren aquéllas en que brillan los mejores profesores de la ciencia de su afición predilecta, el distinguido publicista estudió en Berlín, en Heidelberg y en Bonn. Hízose doctor en Berlín el año de 1852, escribiendo con tal motivo un trabajo acerca de las *res extra commercium.* Por este tiempo realizó Holtzendorff sus primeros viajes á distintos países de Europa. Primeramente visitó á Italia (donde su nombre es verdaderamente apreciado), y luego pasó á Inglaterra, nación que le ha distinguido en no pocas ocasiones, haciéndole miembro de sus Corporaciones científicas más importantes. Desde el año 1853 al de 1856, Holtzendorff perteneció á la carrera judicial. Sólo hacia el año 1857 dirigió sus aspiraciones al profesorado, ingresando en él como *Privat Docent* de la Universidad de Berlín, En tal punto se dió á conocer muy pronto por sus magníficas lecciones acerca de la Enciclopedia del derecho, Derecho criminal y Procedimiento penal. De profesor libre ascendió en la misma Universidad á la categoría de extraordinario y ordinario, optando en 1873 por ser profesor ordinario en la Universidad de Munich, donde, como ya hemos indicado, está hoy, teniendo á su cargo la enseñanza del Derecho penal y político.

El nombre de Holtzendorff, muy estimado como profesor, lo

es aún más como publicista y como iniciador de fecundos pensamientos para conseguir aunar los esfuerzos de los que cultivan el Derecho. Él fué el que en 1860 proponía en la Sociedad jurídica de Berlín la fundación de la *Asamblea de los Juristas*; él quien promovió la publicación de interesantes obras, según dijimos antes, y él, en fin, el que con firme voluntad inició importantísimas reformas en el sistema carcelario.

He aquí ahora una somerísima nota de sus obras más notables. En colaboración con Virchow, dirigió desde 1865 la *Colección de discursos populares de ciencia;* en 1870 fundó la *Algemeine Deutsche Strafrechts Zeitung*, y en 1872 el *Jahrbuch für Gezetzgebung Verwaltung und Rechtspflege der deutschen Reichs* (*Anuario de la legislación y administración del Imperio alemán).* Su obra más divulgada y conocida es quizá la *Enciclopedia jurídica,* de la cual van publicadas ya cuatro ediciones. Pero no menos importantes que ésta son sus trabajos especiales sobre Derecho penal y sobre Derecho político. Entre los primeros merecen especial mención el *Manual de Derecho procesal penal alemán* (*Handbuch des deutschen Strafprocessrechts*), y el *Manual de Derecho penal alemán* (*Handbuch des deutschen Strafrechts* (cuatro volúmenes). Entre los segundos debe citarse en primer término la obra que hoy traducimos anotada. Publicóse ésta por primera vez en 1868, saliendo á luz la segunda edición el año de 1878. De ella se han hecho traducciones al francés, griego, italiano y portugués, estando en preparación al mismo tiempo que esta nuestra versión española, la inglesa. Además de este importantísimo trabajo, que es acaso el mejor de Holtzendorff, escribió este autor *El Derecho constitucional alemán* (*Das deutschen Verfassungs recht*). *El Derecho internacional europeo* (*Das europäische Volkesscht*), publicando en honor del ilustre Bluntschli un interesante estudio acerca de la *Esencia é importancia de la opinión pública* (*1879*).

Infatigable propagandista de las ideas liberales de buena escuela, Holtzendorff defendió con calor la abolición de la pena de muerte en una conferencia dada en Berlín en 1868, tratando del mismo asunto en un libro especial publicado en 1875. De espíritu humanitario, corrió en 1870 á los campos de batalla de Sedán, como delegado de la Sociedad berlinesa para el socorro de los heridos; no perdonando, por otra parte, ocasión alguna de influir cerca de los legisladores para mejorar la condición triste y aflictiva de los desgraciados penados.

A fin de completar estos datos, y con el objeto de hacer más y más ostensible la fama y aprecio universal de que Holtzendorff goza en Europa, añadiremos que nuestro autor es miembro de las principales asociaciones científicas. Francia le cuenta como miembro correspondiente de la Academia de Ciencias Morales y Políticas de París. Inglaterra, como miembro de la Asociación nacional para el progreso de las ciencias, habiéndole conferido la Universidad de Edimburgo el título de doctor honorario. Italia, como socio correspondiente de la Academia científica de Milan, y doctor honorario de la Universidad de Bolonia (título éste que le fué conferido ultimamente con ocasión de las fiestas celebradas para solemnizar la fundación de tan antigua escuela), y, en fin, España lo cuenta también como miembro de la Academia de Jurisprudencia de Madrid. Y á más de estos títulos que Holtzendorff puede ostentar, como prueba del aprecio en que la Europa civilizada lo tiene, aún pudiéramos añadir otros, acaso más importantes, porque significan la participación activa del publicista y jurisconsulto en el trabajo científico. Así, Holtzendorff es miembro del *Instituto de Derecho internacional* y de la *Junta permanente del Congreso internacional penitenciario*, figurando siempre como asiduo colaborador en las tareas de los Congresos que periódicamente celebran estas importantes asociaciones científicas.

Por último, Holtzendorff, hombre de vasta ilustración, como

es de suponer dada la sólida y amplia instrucción con que suelen estar adornados los hombres de ciencia en Alemania, posee admirablemente el español. Nuestra literatura le es familiar. Los nombres de Calderón, de Cervantes y de Lope son para él perfectamente conocidos, sintiendo especial predilección por nuestros satíricos, y siendo en tal concepto Quevedo uno de sus autores favoritos.

II

Tal es el autor del libro que hoy publicamos, traducido al español. Las consideraciones que nos han movido á realizar este trabajo son muy varias, y todas, creemos, muy atendibles. En primer término, no estamos en España tan sobrados de excelentes tratados de Política originales (apenas si los hay regulares en Europa), para que pueda juzgarse como empresa ociosa el poner al alcance de todos, especialmente de nuestra juventud, libros como el de Holtzendorff. Antes al contrario, sería muy difícil hacer una bibliografía larga é interesante con los trabajos de índole científica acerca de los problemas de la Política, producidos por plumas españolas, y por otra parte el conocimiento de las lenguas extranjeras no está lo suficientemente generalizado para que se considere inútil poner en español obras como la presente. Pero á más de esta consideración de carácter general, otras dos muy especiales y más concretas nos han movido á emprender la tarea de traducir y anotar detenidamente los PRINCIPIOS DE POLÍTICA de Holtzendorff. Es la primera el carácter dominante en la misma, la tendencia altamente científica y racional á que constantemente obedece, como procuraremos demostrar más adelante en este mismo estudio, y en las notas; y la segunda, el facilitar á la

juventud que estudia, sobre todo la juventud de nuestras Universidades, el manejo de un libro adecuado al fin que los libros deben tener en la enseñanza universitaria, es decir, un libro de consulta que convida á las reflexiones, que hace pensar, con el cual es imposible prepararse para el examen de preguntas y respuestas, porque no está hecho para eso, ni en él es fácil encontrar la *solución* necesaria para salir del paso, á todos los problemas de la asignatura, como ocurre en los llamados libros de texto.

Hojeando el índice se notará que el autor sólo trata de tres cuestiones, referentes: la primera, al *Objeto de la Política;* la segunda, al *Principio jurídico y moral de la Política*, y la tercera, al *Fin ó misión del Estado*. Pero estudiando el libro despacio, tal como debe hacerse cuando un autor de la fama de Holtzendorff lo suscribe, pronto se verá que en él se examinan directa ó indirectamente los principios fundamentales de una ciencia que, de muy poco tiempo acá, comienza á investigarse, en vista de su objeto. Si se quiere, se comprenden en este libro las cuestiones que más superficialmente estudian los tratadistas de Derecho político y constitucional, que, como es sabido, suelen entretenerse más en el análisis descriptivo de la forma del Estado que en la indagación difícil, pero necesaria, de los problemas tocante al elemento sustancial de esta institución. Desde el primer capítulo se comprende la tendencia racional y oportuna en que Holtzendorff se coloca para estudiar la Política. Concibe de un modo adecuado y que resiste, en nuestro concepto, á toda discusión, su carácter científico, á diferencia del artístico, resolviendo la dificultad que el establecer semejante diferencia entraña, admirablemente. Porque es de advertir que, aparte de otros problemas de Política, todos muy importantes sin duda, y que á su tiempo debido surgen en la misma, la primera y quizá la más grave dificultad con que los autores tropiezan (cuando proceden con lógica) es aquella que en la deter

minación de la naturaleza de la Política aparece necesariamente.

Y esto se comprende, aunque no haya sido así reconocido en absoluto hasta nuestros tiempos; pues por más que siempre haya habido escritores y filósofos que, sin participar del ejercicio de las funciones públicas, dedicaron su atención á investigar los principios de la política, es necesario reconocer que, sobre todo en aquellos cuyas obras pudiéranse considerar como los más cercanos precedentes de la moderna ciencia política, ésta parece un *arte*, una habilidad propia de hombres á quienes el destino coloca al frente de los pueblos. No es extraño que un Maquiavelo, á pesar, como dice P. Janet (1), de estar como nadie en situación de tratar de materias políticas, por haberse mezclado en el manejo de los más importantes negocios de su tiempo, se pregunte en la dedicatoria de *El Príncipe* á Julián de Médicis, si es permitido á un particular dar lecciones á los que gobiernan; á lo que él mismo responde ingeniosamente que los que están en el valle pueden ver muchas cosas que no se perciben desde las alturas. Y no es extraño, repetimos, porque dado el carácter que entonces y después por mucho tiempo la política reviste, se refiere esencialmente á la conducta del Príncipe, ó del que dirige la marcha de los Gobiernos. La literatura de los siglos XVI y XVII, como Holtzendorff hace observar repetidas veces en su obra, considera que la felicidad de los Estados puede depender de lo bien ó mal educado que un Príncipe esté, y por esto los esfuerzos todos de aquellos grandes publicistas, cuya expresión más acabada es el citado Maquiavelo, se dirigen á aconsejar al Monarca, á formar su espíritu en el cálculo de las probabilidades y en el conocimiento del corazón humano. Un escritor citado por Stendhal (2) definía esa política como la «manera de conseguir que los demás hagan aquello que nos es agradable en los casos

(1) *Histoire de la science politique*, pág. LXXIII.
(2) *Rome, Naples et Florence.*

en que no se puede emplear ni la fuerza ni el dinero.» Y obsérvese que para el caso importa poco la moral del escritor, porque no se trata de eso. Lo mismo Saavedra Fajardo que el secretario florentino, coinciden, en el fondo, en la idea que de la política tienen. Es ésta un arte, una educación del príncipe, se refiere á lo que éste debe hacer para ser grande, para brillar, para procurar la felicidad de *su* pueblo, en fin, para desempeñar bien su oficio. Lo universal que fué esta manera de entender la política en la Europa, nadie puede ponerlo en duda. Sù más acabada expresión la tenemos, por otro lado, en la política de la *razón de Estado*, que aún domina no pocas veces, y que fué elcriterio exclusivo (1) al cual obedecían los gobernantes de la Europa que se propuso destruir la Revolución francesa.

Sólo en los tiempos modernos, por una resurección admirable del espíritu positivo que el gran filósofo Aristóteles aplicara á la *Política*, ésta toma un carácter totalmente distinto del que en los escritores citados, y en los tiempos en que los mismos vivieron, revistiera. Ciertamente, aún existen vestigios y hasta raíces muy hondas en la política positiva actual, de las ideas dominantes en siglos anteriores; hay instituciones, como la del *rey*, que, sobre todo en determinados países, denuncia muy á lo vivo la influencia que á través del tiempo ejercen las costumbres que tuvieron arraigo verdadero; pero no puede desconocerse que ni teórica ni prácticamente el Estado (objeto hoy, como siempre, de la Política) se encarna ya en una persona que ocupe puesto social preeminente, sea cual fuere el título que para ello invoque; es decir, que importa poço para el caso que lo ocupe por razón de herencia, por elección de un pueblo ó como resultado de una guerra victoriosa. Holt-

(1) Véase sobre este punto á Taine, *Origines de la France contemporaine*, tomo I, *L'Ancien Régime*, y, sobre todo, á Alberto Sorel en su monumental obra *L'Europe et la Révolution française*.

zendorff nos hace ver de un modo admirable el carácter que tiene que revestir la política contemporánea como consecuencia de la noción é idea del Estado generalmente admitidas en los países civilizados. Sin discutir ahora (porque en las notas lo hacemos cuantas veces nos parece oportuno) los límites históricos en que encierra su indagación el ilustre publicista, puede afirmarse que como pocos ha sabido determinar la condiciones precisas de que actualmente depende la Política. El Estado, como acabamos de indicar, no se personifica en nadie; la política, según esto, no es el arte de educar á los príncipes. La noción reinante de aquél, aunque la filosofía tiene que rectificarle en muchas de sus afirmaciones y consecuencias (1), está muy lejos de aquella confusión en que cayeron los Gobiernos absolutos. Por más que Holtzendorff no expresa con orden ni en detalle la concepción actual del Estado, en diferentes partes de su libro pueden recogerse abundantes datos para determinarlo. De esta operación que aquí intentaremos hacer, se deduce la tendencia altamente racional á que el autor se afilia implícitamente, así como por virtud de ella nos explicaremos con facilidad suma el cambio radical verificado en el concepto de la ciencia política tal como lo expone Holtzendorff en su libro primero.

Fijar el concepto é idea reinantes del Estado en los límites del derecho político de los pueblos civilizados, especialmente de los pueblos europeos, es una operación filosófico-histórica que entraña grave dificultad. No podemos, como es de suponer, ceñir nuestra indagación á un pueblo dado, ni tampoco atender á los rasgos generales de la política en todos (como el autor parece indicar á veces, aun cuando otras no lo entienda así), sino que es necesario atender á los rasgos característicos dominantes de la obra política de cada pueblo. Porque así

(1) Véanse las notas.

como la filosofía política no consiste en la idea del Estado que resultara de una agrupación, en serie ó suma de los rasgos generales del mismo aceptados por los pueblos todos (absurdo material por otra parte), la filosofía política especial de una época dada no consiste en la agrupación de los caracteres del Estado que con más generalidad se observan en los *Estados* existentes en aquella época á que el estudio se refiere. Por otra parte, de aceptar eso como bueno, nunca tendríamos más que generalizaciones empíricas, que por sí mismas, ni nos harían formar idea del Estado en sus leyes, en su naturaleza, en sus principios fundamentales, ni tampoco nos proporcionarían los elementos necesarios para fijar el carácter y la índole de la política en la vida de cada pueblo. Atendiendo, como indicamos, á los caracteres peculiares del Estado en las naciones organizadas actualmente, puede determinarse cierto fondo común, cierta aspiración ideal idéntica para todos, aunque cada uno la sienta y la viva según las circunstancias especiales se lo permitan. Precisamente, esa aspiración ideal que poco á poco realizan los hombres de nuestras sociedades civilizadas, explica la índole de las investigaciones científicas desde Montesquieu hacia acá; pues aunque éste escribía en un país donde dominaba el principio absolutista, en su pensamiento político individual se reflejaba la influencia poderosa de la Constitución inglesa. Por lo que á los escritores contemporáneos respecta, basta hojear las obras importantes de Mohl, Ahrens, Fröebel, Escher, Gneist, Bluntschli, Janet, Freeman, Azcárate (1) y tantísimos otros, y compararlas con las de los aludidos escritores de los siglos XVI y XVII, para comprender el diverso carácter de sus políticas, tan en conformidad, después de todo, con la idea del Estado reinante en las épocas respectivas en que tales escritores vivieron ó viven.

(1) **Véase para esto la nota (I) del autor, que va al fin de la obra.**

Quizá uno de los más relevantes méritos de la obra de Holtzendorff consista en cierta *reacción*, muy calculada y de gran alcance, hacia el sentido dominante en la política de los Maquiavelo, Saavedra Fajardo y demás, y por virtud de la cual no se desprecia en la constitución teórica del Estado el elemento, sin duda importantísimo, de la personalidad humana viviendo especialmente la política, ó sea lo referente á la educación, al papel del hombre público ú hombre de Estado. Estudio éste harto olvidado por los tratadistas modernos en sus lucubraciones de marcado carácter abstracto é idealista.

III

Ahora bien; del examen detenido de la obra de Holtzendorff puede verse que no le son desconocidos ninguno de los elementos con que los pueblos modernos europeos contribuyen á la realización humana del ideal posible del Estado. En efecto; examinando la historia contemporánea y proponiéndose indagar lo que antes indicábamos, es decir, el carácter especial con que los pueblos realizan su idea del Estado, podríamos observar, como resulta de la misma obra de nuestro autor, cuatro elementos distintos, de cuya armonía íntima y adecuada compenetración resulta la idea que del Estado contemporáneo debe formarse. Esos elementos nos los proporcionan, de una parte, Inglaterra, Francia y Alemania; de la otra, estas mismas grandes naciones y casi todos los demás Estados europeos. Si quisiéramos caracterizarlos por lo que toca al pueblo inglés, aquel elemento con que contribuyen á la síntesis, cuya formación es la obra de la ciencia, de la idea del Estado, puede indicarse con una palabra, aceptada en la nomenclatura política moderna, de todos los pueblos, intraducible en palabra propia y fiel al español y quizá á los demás idiomas: esa pala-

bra es el *Selfgovernment.* Mediante lo que este término significa, la nación inglesa ha influído ó influye en la dirección política de las naciones del continente. En el fondo, aun aquella admiración y respeto entusiasta y profundo que el ilustre Montesquieu sentía por la constitución inglesa, eran promovidos por la contemplación de las perfecciones políticas que el *Selfgovernment,* considerado en la vida central de los poderes públicos, supone. La división de los poderes, no la división exterior formal de las fuerzas políticas, sino la distribución orgánica y espontánea, mera manifestación exterior según las circunstancias y las necesidades del contenido social del Estado, es al fin y al cabo una realización (la más alta y difícil por lo complicada) del principio histórico del *Selfgovernment* (1).

Sin entrar aquí en largas disquisiciones, el *Selfgovernment* podríamos decir que implica la negación del Estado *personal,* ó, mejor, del Estado constituído en una persona, residiendo el poder político en ella por título histórico, por consideración á su fortuna, etc., etc.; supone, por el contrario, tal como lo definen los ilustres comentaristas de la Constitución inglesa, y tal como aparece obrando su principio en la historia contemporánea, el conjunto orgánico de todas las fuerzas sociales é individuales que en el Estado viven, teniendo cada una en él aquel valor, aquella importancia que le es propia. No tiene nada de particular que al imitar las Constituciones de los pueblos del Continente el complicado organismo de la sociedad política inglesa, se haya caído en el mecanismo abstracto y vacío á que algunos han llegado. ¡Es tan difícil, aun para el observador atento y tranquilo, á quien las circunstancias no le

(1) Ni de éste, ni de ninguno de los *elementos* que vamos enumerando, hemos de hacer un examen detenido, que requeriría mucho más espacio y una ocasión más oportuna. Nos limitaremos á las apreciaciones más necesarias, remitiéndonos para su estudio á las indicaciones bibliográficas y notas.

imponen prisa alguna, *asir* el carácter íntimo y originalísimo de aquellas instituciones, que no es extraño lo sea también para el legislador, que obra bajo la presión del momento!

Y más si se tiene presente que la operación de esto no está reducida á comprender las instituciones, sino á traducirlas en ley clara y oportuna, adaptándolas á una sociedad distinta, que no habiéndolas creado, necesita por reflexión comprenderlas y realizarlas á su modo. Pero comprendido ó no exacta y fielmente por los demás pueblos, el *Selfgovernment* es lo que caracteriza el Estado inglés, es lo que constituye su excelencia, su vida; y hoy que de tal modo se establece el cambio de ideas y de sentimientos, hoy que la rapidez del comercio en todas las direcciones de la actividad humana hace que nada pueda ser patrimonio exclusivo de nadie (pese al *proteccionismo,* que no sólo existe en materias económicas), no cabe duda que el principio político del *Selfgovernment* es casi universal, ó que tiende á serlo por lo menos. Muéstrase esto, observando cómo los legisladores políticos y los pueblos, al contemplar mil defectos en su vida *constitucional,* al buscar remedio á decadencias y perturbaciones que sufren, casi siempre dirigen su mirada á la nación inglesa, original y grande, que ha sabido realizar prácticamente el ideal relativo de su Estado.

En Francia, el pueblo que con razón se ha llamado verbo de la democracia, se encontrará, quien forme la síntesis del Estado contemporáneo, con un elemento importantisimo, tambien original como el *Selfgovernment,* que acaso en el fondo responde á una misma necesidad histórica, que es quizá una traducción en otro idioma ideal del mismo principio. Ese elemento á que aludimos está contenido en la fórmula solemne de la *Declaración de los derechos del hombre* (1), y exprésase en los con-

(1) Acerca de las *Declaraciones de derechos* pueden consultarse modernamente Boutmy, *Études du Droit constitutionnel,* y P. Janet, *His-*

ceptos reinantes (que tanto y de tal manera influyen en la historia de Francia en el presente siglo) acerca de la *soberanía* considerada como poder y fuerza, á veces material y sin contenido ético, del pueblo, manifestada mediante el sufragio universal. Lo que la *Declaración de derechos* significa, es un asunto muy importante, sujeto aún á calurosa controversia. Pero míresela desde el punto de vista que se quiera, considéresela como una originalidad esencialmente francesa, ó como un producto abstracto de la filosofía, ya, en fin, como una copia servil por parte de Francia de la declaración de derechos constitucionales de la Federación americana, lo cierto es que en ella se expresan, como afirma y prueba Janet, «necesidades reales, concretas, perfectamente determinadas, que la sociedad sentía desde hace muchos siglos... (1)», y que entrañan una idea del Estado completamente distinta de aquella que vemos personificada en reyes como Felipe II ó como Luis XIV. Por de pronto, al poner esos derechos del hombre en la Constitución americana como parte del pacto fundamental, al considerarles la Constitución francesa como algo superior á la ley misma, como anteriores al Estado, con su carácter de *naturales, imprescriptibles y demás*, se indica un límite impuesto á la acción del Estado en las manifestaciones de su poder material, de un alcance y una significación, cuando es bien interpretada sobre todo, verdaderamente importantes. Suponen esos *derechos* el reconocimiento de la personalidad, y aunque en abstracto, y de un valor puramente teórico al principio, mientras no penetran en las costumbres por la educación, indican el carácter moral de las relaciones políticas. En un estudio de la psicología de las naciones, ¡cuántos progresos podrían señalar-

toire de la science politique dans ses rapports avec la moral. (Introducción á la tercera edición.)

(1) *Obra citada*, pág. XI.

se, producidos por el constante trabajo de la idea de esos derechos en la imaginación de los pueblos!

El Estado surge de la sociedad misma; no es una imposición venida como de afuera y caracterizada por el ejercicio de un poder arbitrario, indiscutible, absoluto. El Estado lo forman el conjunto de individuos; no es, por tanto, una persona *sola*. El poder del Estado se orígina en la sociedad; no es un título histórico patrimonial; reside de derecho en los miembros del mismo Estado, y se ejerce por los ciudadanos. He ahí, entre otras afirmaciones políticas de gran transcendencia, que cambian de un modo radical lo político del antiguo régimen y que proceden esencial y directamente de la declaración de derechos y del concepto de la soberanía en ella contenido.

Es indudable que la política francesa, influída por estos conceptos é ideas, no realizó, ni realiza de una manera adecuada, según las leyes naturales de su orgánico desenvolvimiento, el ideal racional del Estado. Explícase esto por la índole propia de la vida de esta institución en aquel país. La Revolución francesa significa, como es sabido, una explosión violenta contra el antiguo régimen. Es, en el fondo, el choque formidable de un poder inspirado en teorías humanitarias, movido y guiado por grandes ideales, contra el poder de la Monarquía, formidable á su tiempo, que ahora aparece decaído y débil, pero claramente injusto é insoportable. No era posible en esta lucha que una sociedad educada en la injusticia del Estado, formada bajo el *imperio* de costumbres políticas maquiavélicas (1), se modificara radicalmente por la influencia repentina de ideales humanitarios. Estos podían conmoverla, como la conmovieron; podían obligarla á revolverse y luchar; la obra de la modificación de la costumbres tiene que ser la obra difí-

(1) Véase A. Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, tomo I, libro I, capítulos I y II.

cil del tiempo y de las circunstancias. Han transcurrido cien años después del movimiento revolucionario francés (¡europeo!) y aún hay ciertas ideas que forman en conjunto lo que pudiéramos llamar el fetiquismo político, y tienen y tendrán en el Estado importancia verdaderamente colosal...

Pero dejando estas consideraciones, que nos llevarían muy lejos, Francia, en la política contemporánea, se caracteriza por la *declaración de los derechos del hombre* y por el valor reconocido á la *soberanía popular*. En un estudio del Estado contemporáneo no puede menos de tomarse en cuenta esto como un elemento que, á vuelta de mil errores prácticos y teóricos en él contenidos, determina un carácter distintivo del desenvolvimiento político en nuestros tiempos. Y esto es lo que importa ahora, pues aunque pudiéramos señalar, si de formular un juicio se tratara, mil obstáculos impuestos á la realización del ideal del Estado, que surgen de los derechos del hombre (mal entendidos) y de la soberanía popular, esto no importa al caso en este instante.

Un tercer elemento, la indagación, lo encuentra en la ciencia política, especialmente en la alemana. Acusa esta un progreso real (consecuencia práctica de la ley de la evolución), reconocido por los filósofos, como Krause (1), Ahrens (2), quizá contenido ya en la filosofía de Schelling y afirmado más particularmente por los publicistas, como Molh (3), Gneist (4) y Holtzendorff en la obra misma que hoy traducimos. Ahrens, por ejemplo, al examinar las condiciones capitales de la ciencia política contemporánea, dice, entre otras cosas, que en ella se afirma «el carácter y fin *ético* del Estado en sí y en relación con la vida entera,» y además que se procura «la des-

(1) *Ideal de la humanidad.*
(2) *Die organische Staatslehre.*
(3) *Geschichte und Literatur des Staatswisseschaften.*
(4) *Der Rechtsstaat.*

trucción de la omnipotencia del Estado y el reconocimiento de las esferas vitales y sociales, que sólo pertenecen al orden del derecho y la política bajo el aspecto de su régimen jurídico;» afirmando así, al lado de una ciencia política, una ciencia *distinta* de la sociedad (1). Mohl (2) titula uno de los capítulos de su monumental obra crítico-bibliográfica: *Necesidad de establecer una distinción entre las ciencias políticas y las ciencias sociales.* «El Estado, observa Gneist, es siempre un postulado de la índole moral del hombre; como la sociedad, está fundado en el sistema de sus necesidades (3).» Pueden notarse aquí dos particularidades interesantes; ambas anuncian notabilísimo progreso en la idea del Estado y constituyen, tomadas en conjunto, un elemento capital de la del Estado contemporáneo. Es la una la distinción entre la Sociedad, *Gesellschaft* (4) y el Estado, y la otra la concepción de éste como *Estado de derecho* (*Rechtsstaat*), esto es, como organismo ético-jurídico para el bien moral humano. «El Estado, dice á este propósito Stahl, debe ser un Gobierno de derecho; tal es la tendencia instintiva de la Edad Moderna. El Estado debe determinar la dirección y los límites de su acción propia con precisión jurídica, asegurar la inviolable ejecucución de la ley, garantir la libertad de los ciudadanos...» (5)

No hace falta gran esfuerzo de reflexión para comprender la transcendencia que esto tiene en la ciencia política, sobre todo si se advierte que esas afirmaciones y opiniones no tienen meramente un valor teórico, sino también práctico, por

(1) *Enciclopedia jurídica*, t. III.
(2) *Obra citada*, pág. 68, t. I.
(3) *Obra citada*, pág. 29.
(4) Véase acerca de éste más adelante, cap. X. Como en este capítulo X el autor expone admirablemente el significado de *Gesellschaft*, no diremos aquí una palabra, aunque tal significado importa mucho para la buena comprensión de la idea del Estado.
(5) *Staats und Rechtslehre*, II, 137.

cuanto de una parte puede señalarse la tendencia histórica, por todos reconocida en los Estados modernos, á separar, ó, mejor, á *diferenciar* la esfera propia del Estado en la sociedad, reduciendo el papel de aquél al desempeño de una función esencial, sí, pero que no abarca la vida humana por entero, y de otra la tendencia, histórica también, que tampoco puede nadie poner en duda, á determinar la vida del Estado, según ley del mismo, es decir, según ley de derecho. Examinando el fenómeno tan general de las *Constituciones* políticas, tendríamos una prueba concluyente de lo último que decimos. Son en un sentido las Constituciones una realización práctica del principio formulado por Mohl, en el *Rechtsstaat* (palabra ésta difícil de expresar con propiedad en español). Varias acepciones pueden tener las Constituciones políticas; pueden considerarse, ó como *carta otorgada* por los reyes á los pueblos, en cierto modo, algo así como una universalización en un Estado de los antiguos fueros y exenciones concedidas por los Monarcas á poblaciones, dados á manera de privilegio (1), ó como *pacto fundamental*, ya entre un Rey absoluto y un pueblo revolucionario, ya entre pueblos diferentes que forman un nuevo Estado confederado ó una federación de Estados, ó, en fin, como *Código fundamental político; ley para la vida del Estado*. Pues bien, todas esas acepciones implican, en mayor ó menor medida, la idea del *Rechtsstaat*. Suponen que el poder político tiene su ley, es decir, que el poder del Estado, resida en quien resida históricamente, y ejérzalo quien lo ejerza, no es arbitrario, es siempre *limitado* en sus manifestaciones y ordenado en su vida toda. Acaso en este punto pueda contraponerse la idea de la *soberanía popular*

(1) El autor de una de esas *notas* (XLV) hace observar cómo el *privilegio* suele ser á veces la manera de hacer posible un progreso, porque en muchas ocasiones el *privilegio* solía ser la realización del *derecho* y de la justicia. El estudio de nuestros antiguos fueros proporcionaría abundantes datos respecto de este punto de vista.

y del *sufragio universal,* tal como se entiende y practica en Francia. En efecto; por esa soberanía y por ese sufragio suele entenderse el verdadero poder absoluto del Estado, pero poder material que se da su ley según su voluntad perfectamente arbitraria. Pero precisamente ahí está el gravísimo defecto de la política contemporánea francesa, defecto que á la larga viene á corregir, de una parte la idea del *Selfgovernment,* que no reune los individuos de un Estado, sino que les organiza y compone con todos los elementos sociales y colectivos, y la del *Rechtsstaat* moderno (no la idea del *Rechtsstaat* formalista kantiano), que exige como primer fundamento, no sólo del poder y de las funciones del Estado en su ejercicio, sino del Estado mismo, el *derecho.* Así, las Constituciones políticas, siendo *el sistema de las condiciones fundamentales (aunque sometidas á la evolución propia de todo lo histórico), según las cuales vive el Estado,* y expresando el modo peculiar cómo el Estado se halla interior y exteriormente establecido en todo el orden de sus *relaciones* (1), son el derecho positivo político, es decir, el derecho del Estado; y suponen que los poderes y funciones del Estado y los órganos ó personas encargadas de su ejercicio, se moverán en una esfera dada de derecho. De ahí que el derecho político, sea el derecho del Estado, pueda considerarse como derecho para el derecho, es decir, derecho que garantizando la conducta jurídica del Estado mismo (que es al fin quien legisla y ordena las demás relaciones de la vida), garantiza á la vez el mejor cumplimiento del derecho todo y del derecho que suele llamarse *sustantivo,* especialmente.

No dejamos de reconocer que estas importantes cuestiones, referentes á la distinción de los conceptos de *Sociedad* y *Estado* (distinción que tiene una correspondencia real y efectiva en la vida), y á la determinación precisa de la idea del

(1) Giner y Calderón: *Principios de Derecho natural,* pág. 163.

Rechtsstaat, no han sido aún resueltas convenientemente por la ciencia política. Pero aparte de que una solución cerrada y definitiva de las mismas no es el propósito de la ciencia, que como reflejo teórico de la realidad misma, promovido por la reflexión, tiene que dejar las cuestiones *abiertas* siempre al estudio y á las indagaciones sucesivas; aparte de esto, repetimos, tenemos la alta significación que entraña el hecho sólo de proponérselas. A la solución ó conocimiento cada vez más adecuado de la primera, contribuyen el esclarecimiento cada vez más perfecto de las leyes que presiden el desenvolvimiento de las sociedades, en lo tocante á la formación histórica de sus internas instituciones. En esta cuestión, como en ninguna otra, se muestra admirablemente la íntima y necesaria relación de la ciencia y la vida. ¡Cómo había de pensarse en las sociedades rudimentarias, ni aun en las cultas, pero de vida sencilla, en una distinción entre el Estado y la sociedad, si *realmente* aparecían confundidas de un modo esencial! La distancia entre el Estado y la sociedad, tal como lo presenta la ciencia política, tal como lo demuestra en nuestros días la *Sociología*, es idea propia de las sociedades avanzadas y de complicada estructura; al menos su manifestación espontánea surge en ellas como consecuencia de la ley universal de la distribución del trabajo que impone la diferenciación de los elementos que integran el cuerpo social. Por lo que respecta á la cuestión segunda, lo importante ahora es la tendencia que entraña. A causa de las razones indicadas por la radical revolución que el *Estado de derecho* supone ante el *Estado patrimonial* y aun ante el *Estado de policía*, y por la negación que del mismo *Estado de derecho* implica el concepto del derecho reinante (1), tiene que quedar tan salvadora idea en confusa indeterminación. El que esa confusión desaparezca en la teoría y en la

(1) Acerca de esto se debate diferentes veces en las notas.

práctica, es la obra difícil y lenta de la filosofía y de la educación nacional.

A estos elementos que rápidamente quedan enumerados, hay que añadir otro muy interesante, quizá el más característico de todos desde el punto de vista histórico; al menos es el que aparece en nuestros tiempos con una mayor generalidad en todos los pueblos y Estados europeos. Nos referimos al llamado *Principio de las nacionalidades.* Sin entrar aquí á determinar lo que por nación debe entenderse (1), pues para nuestro propósito hasta importa poco el criterio que se adopte para resolver la complicadísima cuestión de las naciones, no puede desconocerse la influencia grande que en la concepción general del Estado ha tenido y tiene el hecho de las mismas. Por de pronto, supone la nación la afirmación de la existencia personal de la gran colectividad política. Basta fijarse en la aparición de las mismas al comienzo de la época contemporánea. Un historiador, Seeley (2), lo anota perfectamente; al reseñar las campañas de Napoleón I advierte cómo el gran general, que había destruído con su estrategia los más formidables ejércitos y sometido á su capricho las principales Cortes europeas, tropezó violentamente al encontrarse con los *pueblos* mismos heridos en el sentimiento *patrio,* ó sea *nacional.* Despertó este sentimiento primero quizá en España, luego en Prusia, más tarde en Rusia, y sabido es que las campañas que más costaron y que más debilitaron y rindieron á Napoleón fueron las que sostuvo en el primero y en el último de los países citados.

Ahora bien; ese sentimiento constituye á la larga uno de los elementos más dignos de estudio en la política contemporánea. En la nación se expresa la conciencia de los pueblos

(1) Al fin de la obra y en la nota (CVII) puede verse una noticia bibliográfica respecto de las *Nacionalidades.*

(2) *Courte histoire de Napoléon I.—Life und Thimes of Stein.*

que, sintiéndose dejados á sí propios, teniendo que esperar la salvación de su personal esfuerzo, porque el *Estado* de entonces, es decir, el Rey (y sus ejércitos), ó les ha abandonado, ó derrotado y maltrecho, se confunde con el pueblo mismo para salvar la patria amenazada. Si esta explosión de la independencia, si el grito unánime de las colectividades se hubiera reducido á eso, no tendría la importancia que al fin tuvo. Pero no quedó ahí el despertar de las naciones. A la vez que la protesta de Francia contra la Europa coligada y la de los pueblos europeos contra el gran conquistador, se producen en la filosofía las teorías políticas á que antes aludíamos, y por otra parte, más tarde efectúanse cambios radicalísimos en las costumbres sociales, por virtud de los adelantos en las ciencias y las artes; el comercio de ideas y de cosas realizóse á causa de esto con extremada facilidad, y mediante él se hizo posible la mayor rapidez en las relaciones humanas, estableciéndose así una mayor cohesión reflexiva entre los miembros de cada sociedad. Es decir, que aquella conciencia colectiva nacional que en un momento extraordinario pudo despertar y darse cuenta de su existencia propia para salvar la vida de la colectividad, persistió en el tiempo; los pueblos ya no consintieron en ser súbditos, en ser objeto de conquista caprichosa exterior ó interior, y dejaron oir su voz en las Asambleas, escribieron su voluntad en las Constituciones, y llegado el caso demostraron la inseguridad de toda institución que en sus necesidades no se apoyara.

Significando todo eso la nación, y así la consideran desde Renán á Pi y Margall, desde Mancini hasta Novicow, en fin, todos, porque todos ven en ella una conciencia, un alma colectiva, algo como la expresión ideal en tiempo y circunstancias adecuadas de la unidad de sentimientos, de aspiraciones y de ideal de las grandes sociedades contemporáneas, ¿cómo ha de prescindirse del *principio de las nacionalidades* al

hablar del Estado contemporáneo? Atendiendo á la vida de éste, la nación supone la existencia de un lazo íntimo entre los miembros de la sociedad política, originado por la comunidad de razas ó la fusión de razas distintas ó el predominio de aquéllas más aptas en el perfeccionamiento, por la unidad de idiomas, ó al menos la existencia de un idioma, con el que se expresan los sentimientos más universales de la colectividad por el territorio, y, en fin, por la comunidad de intereses y la de cultura intelectual y moral. Lazo éste (nacional) del que tienen conciencia, más ó menos clara, los miembros que por él se cuentan unidos, constituyendo la persona jurídica de la Nación. La Nación, por todo esto, expresa en nuestros tiempos la autonomía y autarquía de las grandes colectividades, es decir, el *Selfgovernment* interior y exterior. Por eso, siguiendo á Renán (1), afirmamos que un Soberano y un rebaño de súbditos no constituyen nación, y en tal sentido no lo fueron los grandes Imperios orientales, ni podían serlo las monarquías puras de los siglos XVI, XVII y XVIII, por más que en su política de lucha exterior y en la imposición de su fuerza en la vida interior, prepararan á los pueblos que habían de ser más tarde las naciones europeas.

IV

Con lo dicho, aunque á la ligera, quedan indicados los elementos de carácter esencialmente real é histórico que pueden señalarse al investigar la noción del Estado. ¡Cuán lejos nos encontramos de la idea de un Estado patrimonial y de la confusión del mismo en una persona, á título de herencia ó de conquista! En el *Selfgovernment* no se concibe nada de esto.

(1) *Qu'est ce qu'une Nation?*

Con *los derechos del hombre* no es posible asignar al Estado un origen transcendental. Mediante la distinción del Estado y de la sociedad, queda destruída la omnipotencia del primero. Con la idea del *Rechsstaat* se impone al poder político la ley; el Estado habrá de ser necesariamente *constitucional* (en amplio sentido). Y, en fin, con el principio de la nacionalidad se reconoce la existencia política de la personalidad moral de los pueblos constituídos en Estado y se impone un criterio al derecho transitivo (internacional) de los mismos, afirmando la autonomía de cada uno. Así, apareciendo hoy (y siempre) el Estado como un hecho necesario, como una aspiración constante de las sociedades, tiene ya un fundamento reconocidamente humano; es un fenómeno perfectamente natural, regido por leyes que no es preciso buscar fuera del mundo, sino que, como orden de la realidad que es, en ella vive y por ella aparece condicionado. Si á pesar de todo esto aún la filosofía puede hacer no pocas observaciones á la idea del Estado, tal como en la actualidad se concibe, no hemos de detenernos aquí á exponerlas. Ese, en gran parte, es nuestro trabajo en las notas. Sólo indicaremos: 1.º, que el Estado representativo actualmente, por la preponderancia del principio de las nacionalidades y la importancia histórica de las naciones mismas, tiende á confundirse con éstas hasta el punto de que se considere la Nación y el Estado como una misma cosa y se proclame como el ideal político de los pueblos la unión íntima de las dos ideas en una misma sociedad, sin tener en cuenta que la Nación, *sociedad* total ó completa, es por una parte más comprensiva que el Estado, pues abarca y realiza en su seno los fines todos del hombre, y el Estado sólo á uno de éstos (al jurídico) se refiere. La distinción entre sociedad y Estado acusa lo ilógico y falso de semejante confusión. La Nación tiene su Estado (el Estado nacional), porque es una persona jurídica que requiere para la ordenación de su vida el derecho. Por otra parte, la idea de

Estado es más amplia que la de nación, No sólo ésta es Estado; pues además de los Estados que en la Historia aparecen sin el carácter de nacionales, atendiendo á la naturaleza del mismo, puede afirmarse que donde quiera que una sociedad exista con caracteres suficientes para ser considerada como una persona, es decir, como un *ser* capaz de derecho, con sentimiento y voluntad bastante para dar á sus actos cierta uniformidad y orden, allí hay un Estado (1); y 2.°, que merced al influjo de la escuela kantiana en la formación de la idea del derecho, que ha determinado el concepto reinante del mismo, existe también no pequeña confusión respecto de los límites de la acción del Estado, que además suele mirarse de una manera abstracta. Las discusiones inacabables del individualismo y del socialismo son una muestra de lo que indicamos. Precisamente son notables acerca de este punto las luminosas intuiciones del autor de este libro, que á fuerza de ver las cosas claras muchas veces (como advertimos á su tiempo en las notas), rompiendo con la idea reinante del derecho, considera el carácter profundamente ético del mismo, sobre todo en lo tocante á la cuestión del fin del Estado. Otras muchas observaciones podríamos hacer aún. Pero, por las razones dichas, no insistimos más sobre este punto.

V

Ahora bien; dada la existencia de las corrientes indicadas, no sólo en la teoría de la política, sino en las prácticas del Estado, la ciencia de éste no puede menos (si ha de ser formada en vista de su objeto) de seguir derroteros nuevos, diferentes

(1) Véase Krause: *Ideal de la humanidad.*—Giner: *Principios de Derecho natural.*

en verdad de aquellos á que aludíamos al comienzo de este ESTUDIO. Por de pronto, aparece clara y distintamente, como hace observar Holtzendorff, que la Política es una ciencia, no meramente un arte. Ni siquiera puede admitirse que sea más arte que ciencia, como algunos escritores afirman. Puestas en su punto las cosas, determinado el concepto de la ciencia (conocimiento reflexivo de los objetos reales) y el del arte (ejercicio reflexivo de la actividad para realizar las ideas), la Política, como el insigne autor de este libro demuestra, es, según el aspecto bajo el que se le considera, arte ó ciencia. En efecto, el Estado aparece ante nuestra consideración como *idea* y como *fin práctico;* es un objeto de la realidad sobre el cual podemos reflexionar, hacia el que podemos dirigir nuestras facultades para conocerlo, y además aparece como algo que es preciso realicemos, porque vivimos en el Estado; así, no es posible que cumplamos plenamente nuestro fin, ó, mejor dicho, no es posible que todas nuestras necesidades se satisfagan, sino viviendo en ese orden de la realidad que denominamos político y expresamos en la palabra Estado. Pues bien; según consideramos una y otra dirección de nuestra actividad, la política es, ó *ciencia* (en el primer caso) ó *arte* (en el segundo). Dado esto, hace falta indicar ciertas consecuencias. Estas son que, aun cuando tratemos en el arte político de lo que *debe hacerse* en orden al Estado, siempre que no manifestemos nuestra actividad (reflexivamente) mediante actos (1), es decir, mientras no hagamos política efectivamente, no hemos salido de la esfera teórica, y, por tanto, de la ciencia; por esto hay una ciencia del arte político, como hay, por supuesto, un arte de la ciencia política, que se refiere á la aplicación ade-

(1) Esta teoría ha sido desarrollada con más detalles en los *Principios de Derecho político*, *Introducción* (cap. V), de A. Posada.—Véanse más adelante las notas de las páginas 41, 42 y 45.)

cuada de nuestras facultades en la investigación, y luego en la exposición de los problemas del Estado.

Holtzendorff, al investigar en el primer libro de su obra este asunto, limita su indagación, de modo que á veces puede hacer caer en confusión y despertar dudas. Nace esta limitación, de una parte, del concepto que del *objeto* de la política tiene; y de la otra, del campo á que reduce su investigación en general. Respecto de lo primero, no hemos de hablar aquí; hemos considerado más oportuno hacerlo en las notas. Pero sí creemos del caso hacer algunas observaciónes acerca de lo demás. Notaránse en el cap. II ciertas dificultades (que el autor vence merced á los grandes recursos de su talento) cuando trata de terminar los caracteres del arte político. En efecto, estudiando Holtzendorff la política práctica, encuentra desde luego que no á toda la política práctica puede asignarse el carácter de artística. Por la índole misma del Estado, que no es *obra* de algunos, y por la naturaleza misma de la política, que no constituye meramente la ocupación de los príncipes ó de los grandes hombres que al frente de los pueblos suelen figurar, se explica que no toda la política práctica puede considerarse como arte político. Prescindiendo de la política *rutinaria* de los funcionarios del Estado; prescindiendo de la política *oficial*, en la cual no se manifiesta la *acción* personal *iniciadora,* que el autor sabe calificar por admirable modo, la política se realiza prácticamente en una esfera amplísima, sin que tenga la nota característica del arte político, ni tampoco aparece como ocupación de los funcionarios del Estado. Para explicar esto basta recordar los elementos que hemos enumerado antes al indicar los rasgos del Estado contemporáneo. Basta atender, sobre todo, á la naturaleza racional del mismo. Así como no puede afirmarse que la *política teórica* está toda contenida en la ciencia, ya formada por medio de la reflexión (pues el conocimiento del Estado es general dentro de ciertas circunstancias), así no

toda la política que se vive, que se hace, que se *practica* reviste los caracteres de arte político. El Estado interesa á todos; todos vivimos y nos movemos en el Estado, porque todos vivimos y nos movemos en el derecho. Sin ser miembro de un Estado no se concibe el hombre sociable. Pues bien; determinada la idea del Estado como la sociedad humana en un aspecto total, en el jurídico, todos los que forman esa sociedad constituyen el Estado, lo viven y lo realizan. *Hacen política* en sentido lato. Porque todos tienen de algún modo que vivir, según el derecho declarado por el Estado, ya en forma de costumbre, ya en la de ley, y como el Estado, según esto, no puede considerarse reducido á la esfera de los gobernantes, ni á la de todos los órdenes de funcionarios públicos, pues éstos no son más que una representación específica del mismo, por ser aquél la sociedad constituída jurídicamente por el conjunto orgánico de todos sus miembros: el Estado es obra de todos, todos son *ciudadanos,* todos lo representan de una manera *espontánea,* todos *practican* la política.

Atendiendo á los caracteres distintivos de esta política práctica, por su *espontaneidad* al realizarse, por la falta de *cálculo* y *habilidad* en quien lo realiza, por la índole *irreflexiva* del conocimiento político que la preside, nos atreveríamos á considerarla como política *vulgar,* ni más ni menos que denominamos conocimiento *vulgar* al que se posee de las cosas antes de considerarlas de aquella manera que la ciencia exige.

Claro es que no pueden determinarse de un modo fijo é indiscutible los límites propios de esta práctica política. Es difícil, según esto, señalar *à priori,* en un Estado, la esfera de acción de la política vulgar en relación con el arte político. En el Estado moderno, sin embargo, hay momentos de la vida política que corresponden á grados diferentes, en los que aparece la distinta índole de la política práctica. Expresan esos momentos, después de todo, el desenvolvimiento efectivo y real del

Estado, como obra todo él de la comunidad, y en cada uno de ellos se puede ir notando la realización práctica de la política desde su forma más espontánea é irreflexiva hasta su forma más calculada, habilidosa y artística. El hacer de la política diaria en que intervienen todos los miembros de un Estado, por el hecho mismo de ser miembros, el hacer político, del que suele llamarse con relación á los partidos elemento *neutro*, constituye el primer grado de la política práctica. Es superior á éste, porque supone cierta reflexión y madurez, cierto cálculo, el que podríamos señalar en los actos de participación intencionada de los ciudadanos en cualquier manifestación política dada, como la asistencia á *meetings*, la constitución de asociaciones. Superior á éste es el acto del *sufragio* y la política realizada por los *partidos*, y, en fin, superior y de un grado más elevado y reflexivo es ya la política oficial de los funcionarios todos, diputados, ministros, etc., etc., es decir, la de aquellos que toman la política como ocupación preferente de su vida por vocación y aptitud, y la realizan con buenos medios; apareciendo sobre todos el hombre de Estado como el genio director del arte político en la alta esfera, donde es cualidad indispensable la iniciativa calculada y eficaz.

VI

Hechas estas ligeras indicaciones, que vienen á completar lo que de un modo disperso decimos en las notas, y que nos sugiere la índole especial, por extremo simpática, del libro de Holtzendorff, conviene llamar la atención sobre el carácter complicadísimo que nuestra ciencia alcanza, por razón de la complicación verdaderamente difícil é intrincada de su objeto mismo. La política, en los escritores de los siglos XVI y XVII, refiriéndose á la educación de los príncipes, no puede compa-

rarse ni de un modo remoto con la política actual, como no puede compararse en este punto la idea del Estado *patrimonial* con la del Estado *representativo*. En las notas exponemos el concepto que de la ciencia y de las ciencias políticas tenemos, señalando los puntos de vista en que sobre tan interesante cuestión nos separamos del autor. En las consideraciones que allí se hacen por Holtzendorff y por nuestra parte, aparecerá clarísima la importancia actual de nuestra ciencia, importancia de siempre en verdad, pero que ahora tiene naturalmente mayor universalidad, por la índole misma que en la actualidad tiene su objeto. Por esto, sin duda, ocupa un lugar preferente la política en la enseñanza superior de todos los países civilizados. Para su estudio se constituyen ya Institutos especiales, como la notabilísima *Escuela libre de ciencias políticas* de París (1), que dirige el eminente escritor Boutmy, ó bien se organiza una Facultad independiente, como en alguna Universidad alemana, ó, en fin, se hace que forme parte de la Facultad de Derecho, como sucede en la mayoría de las Universidades alemanas (2), en las france-

(1) Este importantísimo Instituto, «*dans son ensemble est le couronnement naturel de toute éducation liberale. Son programme embrase les principales connaissances auxquelles aucun homme enlévé ne doit rester étranger*,» y especialmente tiene un fin profesional: preparar la juventud para las profesiones políticas y administrativas (Váase *Organisation-Programme des cours, anné scolaire de 1886-87*). Dado el programa amplísimo de las distintas secciones en que la enseñanza se divide (Sección administrativa, diplomática, de economía y financiera, colonial y de Derecho público é historia) los nombres (todos conocidísimos en la ciencia política) de las personas encargadas de los cursos, la rica Biblioteca con que cuenta y el magnífico gabinete de lectura de Revistas que posee (cuando le hemos visitado, en él había más de treinta de todos los países), la *Escuela libre de ciencias políticas* debe de ser un centro de cultura verdaderamente interesante.

(2) En la Universidad de Munich, según las noticias que el insigne autor de este libro nos ha proporcionado, existe una Facultad de Ciencias políticas distinta é independiente de la de Derecho. Según el programa de cursos de los dos semestres del presente año, se da una ex-

sas, italianas y españolas. Precisamente, como indicábamos al comienzo de este Estudio, una de las consideraciones que nos han movido á traducir la obra de Holtzendorff es la de facilitar su manejo á la juventud estudiantil de nuestras Universidades, en la seguridad de que no puede este libro pasar como *libro de texto*, ni servir para una preparación abortiva de esas que suelen hacer los que sólo se proponen en la enseñanza triunfar el día de los exámenes.

En nuestras Facultades de Derecho sabido es que ocupan un lugar ya importante las ciencias políticas, tanto por el número de las *asignaturas* inscritas en los planes oficiales, como por el tiempo que en relación con ese número de asignaturas precisa dedicar á aquéllas todo alumno. Después de la última reforma, en nuestras Facultades de Derecho se estudia: *Economía política*, *Estadística*, *Hacienda pública* y *Derecho político administrativo* (dos cursos). El campo, según esto, de la enseñanza política, es bien extenso; y si se considera la colocación que estas disciplinas especiales ocupan en el plan general ofi-

tensión muy grande á todo lo referente á la economía política, á la hacienda y la selvicultura (en el estudio de este asunto, tan importante desde el punto de vista administrativo, la Universidad de Munich es una especialidad). En la Universidad de Strasburgo, según el plan de estudios que hemos visto vigente en el verano de 1887, las ciencias políticas se estudian en la facultad de Derecho. (Véase *Studienplan der Rechts und Staatswissenchaften.*) En las Universidades suizas las ciencias políticas se enseñan también á la par que las jurídicas. En Zurich se comprenden todas bajo el título *Staatswissenchaften*, mientras que en Berna bajo el de *Juridische Facultät*. En la Academia de Lausana el programa de cursos de la facultad de Derecho se parece en sus lineamientos generales al de las Universidades francesas, si bien las ciencias políticas ocupan mayor lugar en la primera. En las Universidades francesas, italianas y españolas, como indicamos en el texto, las ciencias políticas forman parte de la facultad de Derecho, como quizá conviene, tratándose de una enseñanza oficial de alta cultura y profesional.

cial; si se considera que les precede un curso de derecho natural y otras *formalidades* por el estilo, puede presumirse que en nuestras Universidades se está en condiciones de recibir una enseñanza política verdaderamente científica, sólida y positiva. Pero nada más lejos de la realidad que semejante presunción. Nuestra enseñanza superior jurídica adolece (como la de todos los países quizá) (1) de defectos de tal índole y de tal importancia, que resulta en extremo formalista, superficial, mecánica, abstracta é incompleta. Dos escritores franceses, Luis Durand y Juan Terrel (2), en ocasión análoga á ésta en que nos encontramos nosotros, hacen notar la superficialidad y falta de solidez de la enseñanza del derecho en Francia, demostrándolo con argumentos tales, que con idéntico objeto podrían apuntarse (y en otra ocasión hemos apuntado ya) (3) para España. En efecto, examinando el fin y objeto de la enseñanza superior, inmediatamente salta á la vista que las Facultades de Derecho y la enseñanza de la política que en ellas se dispensa, no responden al objeto y fin de la enseñanza en grado tan importante. «La enseñanza superior, dicen los citados escritores, tiene un doble fin: desenvolver la inteligencia humana y formar la conciencia. En una palabra, procurar ha-

(1) Quien fuera á París, dice el Sr. Giner (*Notas pedagógicas sobre el estado de los estudios jurídicos en nuestras Universidades. Boletines de la Institución libre de enseñanza*, Madrid 1888), á «buscar guía para sus trabajos, por ejemplo, en Filosofía del Derecho, ó en Derecho político, erraría grandemente el viaje... Los profesores de la facultad de Derecho, en general, no son los mejores, ni son sus alumnos los primeros de la Universidad, antes ocupan lugar subalterno...» Respecto á Alemania, véase Blondel, *L'enseignement du Droit.*

(2) Prólogo á la traducción francesa de la *Filosofía del Derecho*, de Lioy, París, 1887.

(3) Véase *La educación física y moral en las Universidades*, de A. Buylla, Discurso, 1888, y *La enseñanza del Derecho*, por A. Posada, Discurso, 1884-85.

cer de aquellos que la reciben hombres verdaderamente dignos de este nombre, y en los que todas las facultades, desenvueltas felizmente por la educación y la ciencia, puedan concurrir á la moralización y á la prosperidad del país (1).»

¿Puede nadie asegurar que la enseñanza superior en España cumpla ese doble fin y responda al ideal que ahí se indica? Limitándonos á la enseñanza del Derecho, contestaremos que no resueltamente. Menos que ninguna otra, pues ocurre en ella, como hace notar el Sr. Giner (2), que es en todas partes la más decadente, y en la que menos se ha sentido el influjo de las nuevas y regeneradoras corrientes de la Pedagogía. Si hubo un tiempo en que la facultad más brillante en España mismo era la de Derecho, ese tiempo pasó, y en tanto la enseñanza de las demás facultades (sobre todo en Alemania y Francia), tomó vuelos más altos, revistiendo caracteres de solidez y seriedad infinitamente superiores. Al llegar «la época novísima de la indagación personal, concienzuda, realista, de los métodos intuitivos y autospectivos, de la contemplación directa de las cosas, que por do quiera sustituye al verbalismo, á los lugares comunes, al mero estudio de los libros y á la fácil sumisión con que un espíritu, á la par escéptico y servil, se rinde á las opiniones magistrales y las opiniones hechas...» en todas las enseñanzas de los países cultos se ha realizado una completa revolución... en todas, menos en la jurídica. En España mismo, donde ese viento de progreso ha soplado como en todas partes, si se procurase intentar reforma fundamental en las enseñanzas todas, quizá donde las reformas encontrarían en general (hay excepciones) (3), mayores dificultades, serían

(1) Trabajo citado, pág. 11.
(2) En el trabajo antes citado.
(3) Es dato curioso que en España algunos de los más fervientes propagandistas de la reforma de nuestra enseñanza pertenecen á la Facultad de Derecho.

la de Derecho. Y si en las demás enseñanzas, á pesar del espíritu positivo (en el buen sentido) que todo lo domina, no se ha hecho ya hoy más, es porque á ello se oponen trabas tradicionales, verdaderamente insuperables, que mientras no rueden por tierra, merced á la acción decisiva de una reforma seria y calculada (que no esperamos en mucho tiempo), impedirán todo adelanto y progreso verdaderos. Mas esas trabas tradicionales, que consisten en gran parte en nuestros hábitos antipedagógicos, es más fácil que desaparezcan en las enseñanzas de las Ciencias naturales, en la Psicología, en otras así, que en la del Derecho, porque al entrar aquéllas en la corriente positiva modificarán inmediatamente aquellos malos hábitos y destruirán, como es natural, tales trabas. La enseñanza del Derecho, y en especial la enseñanza del Derecho actual y de la Política, por la índole propia de los factores que entran á formar los distintos objetos de su estudio, no es fácil que despierten de una manera directa el empleo de los procedimientos que por modo inmediato reclaman la Historia, la Literatura, y, sobre todo, la Psicología, la Historia natural, la Geología, etc., etc. Estas ciencias con facilidad pasan del discurso al experimento, de la conferencia al análisis de textos y documentos, á la crítica de libros y de autores. La cátedra puede así convertirse, sin gran trabajo, en laboratorio ó en *seminario* á la alemana. Las materias mismas imponen la observación directa de las cosas, y declaran el libro y el discurso cosa secundaria. No ocurre eso con la Política ni con el Derecho en general; que es muy difícil de observar directamente en la realidad misma sus objetos respectivos. El estudio de los fenómenos sociales es complicadísimo; la penetración de la esencia íntima de los fenómenos jurídicos actuales, por extremo difícil. No es posible traer á la mesa de un profesor de Derecho un fenómeno concreto de la política como se trae un mineral ó un organismo á la del naturalista, ni reunir en un *museo jurídico* lo que en

un jardín reune un botánico, ó en un hospital un fisiólogo.

Pero todo esto, que puede explicar la decadencia actual de las Facultades de Derecho con respecto á las demás facultades en los pueblos cultos de Europa, no es lo bastante para disculpar el estado general de atraso de nuestra enseñanza superior, ni menos debe llevarnos á renunciar á toda esperanza de mejoras ó progresos reales. El mal que ahora importa estudiar como dominante en la enseñanza del Derecho (y en toda la enseñanza en España), radica en lo siguiente: las Facultades de Derecho en nuestras Universidades no son verdaderos institutos científicos, ni son tampoco centros de educación nacional: son tan sólo escuelas profesionales. En general, profesores y alumnos se preocupan poco de la ciencia; los primeros atienden (salvo honrosísimas excepciones), á explicar un programa formulado de antemano, el mismo acaso durante largos años, y los segundos aspiran tan sólo á obtener el *diploma* que les capacita para ser abogados, empleados, catedráticos, etc., etc. De modo que aun encontrando términos hábiles (que no deja de haberlos) para reformar en un sentido racional y positivo la enseñanza superior, con los defectos indicados, la reforma sería imposible.

No es nuestro ánimo molestar á nadie en particular, ni á la clase á que por vocación y con entusiasmo pertenecemos; pero por esto mismo estamos en el caso (y en el deber) de decir las cosas claras: dada la situación actual de nuestro profesorado, dada la idea que de la misión del profesor y de la enseñanza se tiene generalmente, no hay que pensar por ese camino en ayudar á la regeneración del país. La enseñanza, no puede negarse (es un hecho muy evidente), aparece, por parte de profesores y alumnos, supeditada al fin, totalmente secundario y subalterno, de los exámenes. Son á este propósito perfectamente aplicables á España las siguientes palabras de Carlos Richet: «Muy pocos jóvenes, dice, investigan la

ciencia por amor á la misma. La mayor parte se preocupan ante todo de *pasar* en los exámenes; su objeto es encontrar una profesión más lucrativa, más agradable que la que pueda proporcionarles el amor á la verdad.» Claro está; entre los profesores mismos y entre las gentes es general la creencia de que los exámenes son los trámites *únicos, necesarios,* para llegar á la meta. Lo esencial no es estudiar, no es saber, sino tener la habilidad suficiente para en el momento solemne responder á las pocas preguntas que puede hacer el tribunal más exigente y recto. Vencida tan gran dificultad, el alumno se hace hombre que puede ganarse la vida sabe Dios cómo, como pueda. De seguro sirviéndole muy poco los esfuerzos de memoria y de voluntad hechos en su vida estudiantil. El examen es no más que una garantía exterior exigida por el Estado respecto del saber del alumno; es un medio por virtud del cual el tribunal declara suficiente ó no al que acude ante él. Ahora bien: ¿es una garantía eficaz del saber del alumno? Una de dos: ó el examen se reduce á unas cuantas preguntas durante una hora, por ejemplo (á lo que se llega muy pocas veces), en cuyo caso no puede el tribunal cerciorarse de que el alumno sabe, ó es una prueba seria, detenida y fuerte, en cuyo caso es antihigiénica y peligrosa para la salud del alumno que estudie de veras. De todos modos, es un acto verdaderamente informal, y lo más antipedagógico que puede imaginarse. ¡Obligar á un joven ante un tribunal á discurrir en un momento dado (cuando le toca la vez en una lista) sobre los problemas más difíciles y abstrusos de una ciencia, sin que preceda nada que hubiera hecho interesante el asunto... es elevar la memoria á facultad maestra y principal; porque ¡claro está! la mayoría de los examinandos, ante el temor de no poder discurrir en el acto (solemne) del examen, se curan en salud con la panacea del libro de texto ó manual *remediavagos* ó la del pasante *repetidor*; y además se llega á convertir la ciencia en una serie de pre-

guntas y respuestas hechas, que conviene saber al examinarse, y que luego casi siempre resultan inútiles en la vida real, teniendo á menudo que comenzar por olvidarlas el alumno que, después de dejar la Universidad, se dedica á estudiar seriamente.

Los exámenes, perniciosos como son, constituyen en nuestra enseñanza una especie de mal menor (en la llamada enseñanza libre hasta una necesidad). Indican que el profesor que durante ocho meses asiste constantemente á su cátedra y trabaja ante sus alumnos, no puede por sí solo emitir un juicio acerca de ellos.

Ahora bien; este absurdo puede tener dos explicaciones: ó que el profesor no se cuida de sus discípulos para nada, limitando su tarea á pronunciar discursos todos los días hábiles, ó á preguntar la lección sin fijarse en quién responde, ó que el profesor esté colocado en unas condiciones tales, que aunque quiera hacer otra cosa, no puede.

De todo esto existe en España. Dejando á un lado lo primero, que es gravísimo, pero que tiene su remedio adecuado, nos fijaremos en lo de la imposibilidad. ¿Cómo se quiere que un profesor lo sea verdaderamente con un auditorio en su clase de cientos de alumnos? ¿Qué medio ha de emplear para enterarse del valor personal de sus discípulos cuando en tal número los tiene? ¿Qué influencia personal directa, educativa, puede ejercer el más hábil pedagogo con un campo de operaciones tan dilatado como ése? En tal situación, el profesor que quiere hacer algo serio, poco puede hacer. Y como en tal situación tampoco puede en conciencia emitir juicios respecto del valer de cada alumno, el examen, si no se impone necesariamente, se disculpa. ¿Pero el mal no tiene remedio? ¿Habrá de exigirse á la sociedad por el Estado un sacrificio tan enorme como el que el sostenimiento de la enseñanza significa, para que luego resulte superficial, perniciosa y mala? No, en modo

alguno. Esto no puede sostenerse, mucho más cuando el mal tiene remedio. La *limitación del número de alumnos* en cada cátedra se impone como una necesidad imprescindible. No sólo en las Ciencias naturales, en la Medicina, en las Matemáticas es ilusoria toda enseñanza *intensiva* dada por un profesor á más de treinta ó cuarenta alumnos, sino que en Literatura, en Lenguas, en Derecho y en Política, es también ilusoria toda enseñanza en las indicadas condiciones. Más aún; si en las ciencias denominadas experimentales tal enseñanza es ilusoria (no puede realizarse), en las de carácter literario y filosófico principalmente es perjudicial, é inmoral á veces, porque degenera la cátedra en la conferencia donde el profesor atiende más á la brillantez del discurso que á la sustancia de lo que dice; y en ocasiones, por salir del paso, emite juicios aventurados, inseguros, mientras otras dogmatiza y define como si no hubiere posibilidad de pensar de otro modo que él; y si un experimento mal hecho ó una descripción mal observada perjudican al alumno de Ciencias, en lo que toca al caudal de sus conocimientos y á la exactitud con que sabe las cosas, una idea superficial, errónea,m al digerida, emitida *ex cathedra* por un profesor de Metafísica, ó de Derecho ó de Moral, puede tener en la juventud más graves consecuencias de lo que á primera vista parece, aparte de las perniciosas que trae, de seguro, el discursear gárrulo y superficial. La limitación del campo de acción á una enseñanza verdaderamente personal, educativa, que se dirija al fondo de las almas para acabar de formarlas y ponerlas en situación de dirigirse á sí propias, se impone, no tanto por la índole de las materias que se enseñan, como por razón de la enseñanza misma. Esta, recaiga sobre lo que se quiera, impide que pueda un hombre ejercerle más allá de determinados límites. Y tanto más claro aparece esto si se considera que en la enseñanza lo que debe procurarse es que el alumno trabaje, sea *activo* y no meramente *pasivo*, y que la

misión del profesor está principálmente en saber despertar y dirigir esa actividad en sus discípulos.

Limitado el número de alumnos, ¿á qué el examen? ¿Va á rectificar el juicio que acerca de un discípulo haya formado un profesor durante ocho meses de relación constante y de vida común, lo que en unos minutos pueda recitar el examinando? ¿Hace falta, por otra parte, que un alumno conteste durante unos minutos á varias preguntas para ratificar la opinión que acerca de él haya podido formar el profesor durante el curso? ¿No basta para el caso de la *garantía social* la opinión que el profesor emita á su tiempo? Y para prevenirse (puesto que puede hacer falta) contra la parcialidad y la corrupción del mismo profesor, que puede dar por bueno un alumno malo, y viceversa, hay modo de encontrar garantías más ó menos eficaces, que por no alargar este trabajo no detallaremos ahora.

La supresión de los exámenes, claro es, no reformaría en absoluto nuestra enseñanza, pero al menos quitaría ese trámite, que hoy es el único objetivo de la misma: y como la supresión sería una consecuencia de la limitación del número de alumnos, la cátedra podría constituirse (que hoy en general no puede) en centro educativo verdadero, en cuanto hubiese en ella un profesor capaz y entusiasta. El alumno, convencido de que á ella no iba á prepararse para contestar bien ante el Tribunal examinador, tomaría rumbo distinto y estudiaría por saber, convencido de que sólo sabiendo y trabajando en la cátedra, la Universidad le daría al fin el *pase* para ejercer su profesión. Esto el alumno utilitario; que en tales condiciones, no sería imposible que los estudiantes entusiastas, desinteresados, estudiasen por amor á la ciencia, amor que es difícil sentir ante la literatura sosa y antipática de los manuales ú oyendo las explicaciones de un profesor, cuando no es éste una eminencia, ni mucho menos.

Y establecida así también una mayor intimidad y una rela-

ción más constante entre profesores y alumnos, las cátedras no serían pesadas, no se iría á ella por la obligación de asistencia sólo, y al fin quizá, despertaríase más esa vida universitaria, que apenas existe, ese amor á la casa, que apenas se siente, hasta convertir la Universidad en verdadera *Alma mater*, que no lo es.

Muchas más consideraciones podrían hacerse acerca de estos asuntos; pero basta lo dicho para indicar nuestro pensamiento. Se comprenderá que la ciencia política, en sus diferentes y complicadísimas ramas, como estudio que interesa muy directamente á la sociedad, porque han de conocerla aquéllos que de algún modo intervengan en la dirección de los negocios públicos, requiere, como todas las ciencias, las condiciones indicadas para ser enseñada con fruto, y para que la enseñanza de la misma influya de un modo directo en la formación de la moral social. Una educación sólida en la enseñanza superior del Derecho puede contribuir muchísimo á modificar las costumbres políticas del país; puede modificar la marcha de nuestra juventud ambiciosa, que va á las esferas del gobierno sin ideas, ni, por tanto, ideal, entusiasmada sólo por la esperanza del éxito y por la futura aureola del brillo parlamentario, fácil de conseguir, sobre todo cuando se tiene poca aprensión y gran osadía: dos cosas contra las cuales debe luchar el profesor que tiene clara idea de sus deberes. Es difícil, como decíamos antes, emplear en la enseñanza de las ciencias jurídico-políticas los métodos positivos de indagación personal directa sobre las cosas mismas. Los libros aquí se imponen á veces, pero no es imposible en muchas de las ramas de esa enseñanza emplear mil medios que lleven al ánimo del que estudie el pleno convencimiento de que la verdad, aquí como en todo, debe solicitar y acaparar todos nuestros esfuerzos; que la mentira, la superficialidad y el escepticismo sistemático en el Derecho, en la Política y en todas las esferas de la vida,

son el cáncer que, corroyendo las entrañas sociales, puede destruir los Estados y disolver los pueblos. Ahora bien; que los profesores se dirijan á influir con una conducta irreprochable, con una severidad verdadera, en la moral de sus discípulos; procurando dar el ejemplo de amor á la enseñanza, viviendo más la vida de la Universidad, acompañándose con más constancia que hoy suele hacerse de sus alumnos, no reduciendo su relación con ellos á la pura y simple de la clase, y la vida nueva inundará á torrentes las Facultades de Derecho, como todas las demás Facultades. ¡Que no hay interés para la enseñanza de la Política y del Derecho, por ejemplo, en las excursiones; que no hay posibilidad de emplear ciertos medios experimentales!... En cuanto á las excursiones, habría mucho que hablar. Tratándose de la enseñanza de la economía. ¡Cuánto no puede estudiar el alumno en visitas á establecimientos industriales, en el estudio directo de Sociedades cooperativas, etc., etc.! Pero aunque así fuera, empléense como medios de conocer al alumno en la intimidad para influir moralmente sobre él, y además para contribuir á formar su cultura general...

Y sobre todo, diremos, con nuestro profesor el Sr. Giner (1), despiértese en nuestros discípulos el espíritu de verdad, de reaidad, de ingenuidad sincera; el interés para estudiar y conocer las cosas antes de ponerse á hablar sobre ellas, no por aprender las respuestas inteligentes con que serán salvos en el Juicio final de los exámenes.

Con esto concluímos, haciendo las mismas consideraciones que al comenzar hacíamos. Porque estamos convencidos de que el espíritu dominante en la obra de Holtzendorff es profundamente moral y científico, y de que su manejo puede servir para dar á la enseñanza el caracter serio que el estudio de la Política debe revestir, siendo compatible su lectura

(1) *Estudio citado.*

reposada y reflexiva con cualquier procedimiento de investigación personal y directa, es por lo que nos hemos animado á emprender la tarea de traducir y anotar obra tan leída en toda la Europa culta y en gran parte de la América latina.

A. Posada

A. Buylla

Oviedo. Julio 1888.

ÍNDICE

LIBRO PRIMERO

OBJETO DE LA POLÍTICA

CAPITULO PRIMERO

CAPÍTULO II

CAPÍTULO VIII

CAPÍTULO IX

tación creciente de la capacidad jurídica en el derecho de las personas y de la familia; la *producción economica* y su limitación posible en ciertos casos; la *libertad de emigración*; la *libertad científica.*—7. Misión del Estado en cuanto á la libertad como fin.—8. Diferencia entre la libertad del derecho privado (*Privatrechtsfreiheit*) y la libertad política del' ciudadano.

CAPÍTULO X

III.—La cultura social como fin del Estado, páginas. 287 á 313

1. La noción de *sociedad* (*Gesellschaft*) según el significado francés de la palabra. Definición de Molh y su explicación.—2. Diversas formas de sociedad, familia, parentesco, clan, raza, clase (originadas por el nacimiento), comunidades de intereses morales y materiales (fundadas en el principio de la libre elección).—3. La libre formación de las sociedades como esencial en el desenvolvimiento actual de los Estados europeos.—4. La sociedad como suma de la oposición de intereses bajo tres aspectos diferentes: *Primero*, con relación á los grupos sociales entre sí; *segundo*, con relación á los miembros de esos grupos; *tercero*, con respecto al poder del Estado y á los medios políticos de dominio.—5. Análoga situación jurídica de los diferentes grupos sociales desde el punto de vista de la ciencia política y de la legislación contemporánea.—6. Representación de los grupos sociales en las Asambleas electivas.—7. Naturaleza del fin de cultura del Estado; neutralidad de éste en cuanto á los esfuerzos para alcanzar la supremacía social; mantenimiento de la paz social; protección de los individuos como miembros de la sociedad.—8. En qué medida puede considerarse realizado este fin en la vida económica y eclesiástica contemporánea.—9. Indicación de los fines del Estado, según las Constituciones recientes de los Estados Unidos, de la confederación Suiza y del Imperio alemán.

CAPÍTULO XI

Armonía de los fines del Estado, páginas..... 314 á 336

1. Relación de los actos del Estado con los fines que le incumben como cuestión de principio político.—2. Conexión interna entre los fines del Estado, producida por su naturaleza unitaria.—3. Unidad de la fuerza (*Macht*) y del derecho.—4. Sucesión histórica de los fines del Estado.—5. Relación de las ideas acerca del fin, con la nacionalidad.—6. Diferente relación de los fines del Estado en las naciones contemporáneas: Francia, América del Norte, Inglaterra, Italia, Alemania.—7. Trastornos en la armonía de los fines del Estado á consecuencia de colisiones entre otros Estados, por causa

LIBRO PRIMERO

OBJETO DE LA POLÍTICA

CAPÍTULO PRIMERO

La Política como ciencia.

1. Significado de la palabra *Política.*—Arte político y ciencia del Estado.—2. División de las ciencias políticas.—3. La Política considerada como una ciencia especial entre las ciencias políticas.—4. Bluntschli, Escher, Frœbel, Zœpfl, Mohl.—5. Complemento de la definición de Mohl.—6. El derecho positivo, la historia de la política y la Política.—7. Los idealistas políticos.—8. La Historia, la Estadística y la Psicología nacional, consideradas como auxiliares para comprobar el estado social.—9. El problema de la libertad humana en política.—10. El lado objetivo de la política.—11. Sus relaciones con los diferentes ramos de la Administración pública.—12. Fin de la enseñanza de la Política.—13. La política en las Universidades alemanas y en el plan de sus estudios.—14. Mohl y su ideal de un sistema político.

1. *Significado de la palabra Política.—Arte político y ciencia del Estado.*—La palabra *Política* se toma actualmente en distintas acepciones. Las principales son aquellas según las que la Política es arte político *(Staatskunts),* ó ciencia del Estado *(Staatswissenschaft).* (I).

No pocas veces se ha puesto en duda el carácter científico de la política; pero creemos que equivocadamente. Aristóteles, al escribir su *Política,* se proponía estudiarla como una *teoría del Estado, como la ciencia del Estado.* La propiedad del término de que se ha servido para designarla, nunca fué impugnada seriamente. La controversia acerca de la existencia de una ciencia política claramente circunscrita, no surgió sino más tarde, después que esta palabra alcanzó un sentido distinto del que le daba Aristóteles (1).

(1) Las dos palabras alemanas *Staatskunts* y *Staatswissenschaft* creemos que, al menos en este caso, deben significar lo que en el texto ponemos. Y advertimos esto, porque alguna vez las hemos visto traduci-

2. *División de las ciencias políticas.*—A medida que los conocimientos humanos se han extendido y desenvuelto, se ha hecho imposible concentrar en *una* ciencia todas las experiencias, todos los fenómenos y las afirmaciones todas acerca del Estado. Así las *Staatswissenschaften,* ciencias políticas, en francés *sciences morales et politiques,* han venido á sustituir á la ciencia política única.

Mohl sostiene con razón que se cometería un error imperdonable si se quisiera hoy volver pura y simplemente á las antiguas denominaciones. Las diferentes ramas de las ciencias políticas han recibido varios nombres, que son mayores ó menores en número según predomina la tendencia á agrupar aquellas ramas que tienen entre sí alguna afinidad, ó, por el contrario, á multiplicar las subdivisiones. En el más lato sentido de la expresión, las ciencias políticas, abstracción hecha de la *ciencia social (science sociale)* con la que tantas veces se ha intentado formar un dominio independiente (II), comprenden:

La teoría general del Estado *(allgemeine Staatslehre)* en la cual se trata de los signos característicos, de los modos de actividad y de la constitución jurídica de las socie_

das como *arte y ciencia de gobernar.* El traductor francés Sr. Lehr, así la vierte á su idioma *(art de gouverner* y *science du gouvernement).* No puede desconocerse que tal es el significado que no pocas veces se da por las gentes á la Política; pero por poco que se reflexione salta á la vista su impropiedad. La Política es más que el Gobierno de los pueblos; ésto es una parte de la Política, la que se refiere á su aspecto más eminentemente práctico; como que en el Gobierno se exterioriza la relación de medio á fin que en la vida del Estado se supone, y en la Política se comprende algo más que esa mera manifestación. Sólo en un sentido muy amplio puede decirse que gobiernan los hombres de Estado cuando están en la oposición, en un país parlamentario, y sin embargo, nadie puede poner en duda que hacen política. Menos puede afirmarse que gobierne la prensa de los países civilizados, y sin duda alguna la prensa hace política. El Gobierno puede decirse que es una función política, pero no más. La ciencia del Gobierno es una esfera de la política, y el arte de gobernar parte del arte político. —(B. y P.)

dades humanas, tal como aparecen en todas partes y como pueden ser deducidas de la esencia misma del Estado;

El Derecho político *(Staatsrecht)* que determina y regula las relaciones entre el Soberano y los miembros del Estado, ya desde el punto de vista de la razón, de la moral y de la conveniencia general *(Derecho político general)*, ya desde el punto de vista de un Estado determinado *(Derecho político positivo)* (1);

(1) *Staatsrecht* creemos que es más propio y adecuado, traducido como Derecho político que como Derecho público, según se hace generalmente. En italiano, Isaac Artom, por ejemplo, traductor de la obra de Gneist, *Lo Stato secondo il Diritto*, lo traduce por *Diritto publico*, y Lehr, en la traducción francesa de la presente obra llama al *Staatsrecht*, *Droit public*. En nuestro concepto esto induce á error y no expresa bien la idea que en el *Derecho del Estado* se contiene. El Derecho público (*Offentliches Recht*) no es sólo el Derecho del Estado en las relaciones de soberano á súbdito, sino que abarca todas las relaciones jurídicas que, siguiendo la división formal del Derecho, no se comprenden en el llamado Derecho privado. Así, el Derecho internacional (*Volkersrecht*) en una esfera importante es Derecho público, y no se refiere sin embargo, á aquellas relaciones meramente políticas. Véase, en comprobación de esto, á Mohl: *Historia y literatura de las ciencias políticas*, tomo primero, pág. 126.—En español también hemos visto tal versión equivocada. Nace indudablemente esto, no de defecto en los traductores, sino de la poca fijeza que aún hay en el valor de los términos jurídico-políticos, hija á su vez de la infinidad de clasificaciones existentes del Derecho, que si muchas de ellas tienen su valor relativo, y su razón suficiente, en el lenguaje jurídico se emplean casi siempre mezcladas y confundidas, hasta el punto de tomar como miembro de una clasificación, un orden jurídico teóricamente formado atendiendo á punto de vista totalmente distinto á aquél á que la clasificación responde. Así, en el caso presente, el Derecho político se confunde con el Derecho público, porque entre las ramas del Derecho que el público comprende no hay una que sea tan genuinamente pública como la política; ya se considere como Derecho público al que regule las relaciones de la sociedad, á diferencia del privado, que regula las de los individuos, ya como derecho de las instituciones políticas. Pero si se atiende bien á lo que caracteriza el Derecho político haciendo de él un orden jurídico especial, desde luego se ve que no puede confundirse con el público; mas

El Derecho internacional *(Völkersrecht)* que determina y regula las relaciones entre Estados independientes: algunos publicistas distinguen también en esta materia los dos puntos de vista indicados en el párrafo anterior; el de la razón abstracta y el de la aplicación positiva;

La Economía política *(Volkswirthschaftslehre)*, que trata de los principios de la producción, del empleo y de la distribución de las riquezas, de las sociedades organizadas en Estados, ya desde el punto de vista de su valor en general, ya en sus relaciones con los poderes públicos;

La Hacienda pública *(Finanzwissenschaft)*, en la que se comprenden las reglas, no sólo acerca de los medios para subvenir á las necesidades generales del Estado, sino también acerca de la administración de su fortuna, y que des-

aun, por la naturaleza de las relaciones que en él se contienen no hay para qué considerarlas como públicas, pues se refieren muchas á la esfera *privada* de un Estado. Lo que caracteriza al Derecho político, es decir, lo que hace que el Derecho sea político, á diferencia del Derecho económico, penal, procesal, etc., es el *fin* humano que en él se condiciona; es el objeto á que el mismo se refiere: el fin y objeto en este caso es el Estado; y porque el Estado es el orden político, por eso su derecho es el Derecho político.

Con lo dicho se comprende que no estamos conformes con la definición del texto, puesto que siendo el derecho político el derecho del Estado, no puede limitarse á la regulación indicada por el autor, sino que ha de referirse á la vida toda del Estado, que por ser vida humana tiene su aspecto jurídico. (V. Giner: *Estudios jurídicos y políticos*, y Ahrens *Enciclopedia jurídica*, vol. I, y sobre todo vol. III, pág. 319. Roberto Mohl (*Historia y literatura de las ciencias políticas*, páginas 109 y 110, tomo I) declara ya que, á partir del reconocimiento de la sociedad como distinta del Estado, resulta la necesidad para el Derecho político de considerar entre la acción del poder del Estado y su organismo y la de los derechos y deberes de los ciudadanos, el punto de vista jurídico de la relación del Estado con las *diversas organizaciones sociales*, lo que da lugar á una esfera de vida jurídico-política no determinada expresamente por el autor, y en la cual el Estado no obra siempre como de soberano á miembro suyo, sino muchas veces de soberano á soberano.—(B. y P.)

cansa en una combinación de principios económicos y de Derecho administrativo (1);

La ciencia de la policía (*Polizeiwissenschaft*), que comprende los principios según los cuales se asegura la pros-

(1) Creemos sumamente acertado el pensamiento del autor de comprender entre las ciencias políticas las que él denomina Economía política (*Volkswirthschaftslehre*) y Hacienda pública (*Finanzwissenschaft*), puesto que se refieren al conocimiento de fines esencialísimos del Estado; pero ¿cabe diferencia real y positiva entre ellas? ¿Acaso la segunda no entra evidentemente en los dominios de la primera? Tanto se impone la contestación positiva á esta pregunta, cuanto que el mismo Holtzendorff las confunde, ó al menos no cree que la Hacienda pública sea independiente del todo de la Economía política. Atiéndase á la definición que da de cada una al afirmar que ésta trata de los principios de la producción, del empleo y de la distribución de las riquezas en las sociedades organizadas en Estado, comprende naturalmente en ella á la Hacienda pública, que considera como comprensiva de las reglas, tanto relativas á los medios de proveer á las necesidades generales del Estado, como á la administración de su fortuna, puesto que si alguna *sociedad organizada como Estado existe, es sin duda la primera el Estado mismo*; *y las reglas que han de regir los medios de proveer á las necesidades del Estado* no pueden ser otras que las que determinen cuántas y cuáles son éstas, su naturaleza y teniendo en cuenta la satisfacción, la obtención de los medios adecuados (producción), su empleo (consumo), y como acto intermedio la proporción en que las riquezas del Estado, los bienes públicos (cosas, impuestos, empréstitos) han de distribuirse ó repartirse entre las diversas necesidades (fines del Estado). A su vez *la administración de la fortuna del Estado* no es cosa distinta de la Economía política de modo que venga á formar por sí sola una ciencia que justificara el calificativo de Hacienda pública, porque no siendo más que la relación del medio con el fin, se confunde, digamos mejor, es una y sola misma, con la obtención del medio (producción), y con el empleo ó aplicación al fin (consumo), que constituyen precisamente la Economía política.

Ahora bien: todas las sociedades organizadas como Estado, ¿tienen un fin que deba acertadamente denominarse económico-político? Que no hay ninguna asociación, incluso las que todavía no han alcanzado aquella organización, que dejen de contar entre sus fines el económico, es indudable; basta que sean humanas, y lo son en cuanto sociedades; para que se adviertan en ellas necesidades materiales no susceptibles

peridad del cuerpo social y se evitan, en cuanto es posible, los daños que le amenacen. (Según Mohl, que es la más alta autoridad en la materia, se refiere á la organización de las fuerzas todas del Estado, con el objeto de favorecer aque-

de satisfacción sino mediante el trabajo (característico de todo lo económico); pero la índole de ellas y el sano común sentir de las gentes expresado en las fórmulas del lenguaje, que no acierta á separarse del recto camino de adecuar lo que expresa á la naturaleza del objeto expresado rechaza el calificativo de política que el sabio escritor á quien comentamos le atribuye. Todo lo que no sea del *Estado político* propiamente tal, no es verdaderamente político, aunque se halle organizado como Estado, en cuanto que el Estado *á secas* no envuelve precisamente la idea de política; basta con que una persona individual ó social se constituya *jurídicamente* para que se diga de ella es un Estado; mientras que el central, el político, viene á ser un *doble* Estado, una institución del Derecho para el Derecho; en tal concepto, como quiera que no reconozcamos más que la existencia de un *Estado político* en cada nación, comprendidos, por supuesto, en él, los municipios, distritos ó provincias, Estados particulares, Estados federales, etc., á éste debe aplicarse el calificativo que designa su especial naturaleza; y mientras que su economía es la Economía política, la de las otras sociedades organizadas como Estado serán siempre Economía privada.

Wagner, si bien usando distinta nomenclatura, coincide con nuestra opinión (véase su obra *Ciencia general ó teorética de la economía social, Principios fundamentales, párrafos 116 al 160)* al distinguir y caracterizar lo que él llama principio económico privado y principio económico conmutativo (libre y coactivo). El mismo eminente escritor confirma el parecer emitido cuando en su libro *La Ciencia de la finanza* (*Introducción, sección primera, párrafo 5.o*) escribe: «Esta economía propia del Estado, con la cual provee á conseguir y aplicar los bienes materiales para los fines económicos que le incumben, *es la economía financiera* (Finanzwirthschaft): pues aunque extiende el concepto de la Economía del Estado á algo más que ésto (forma suprema del ente económico colectivo y obligatorio), no las separa como Holzetndorff, antes bien cree que la finanza es una parte de la Economía.

Todavía más en armonía con nuestro pensamiento se hallan Hermann (*en su Staatswirthschsaftliche Untersuchugen*) que considera á la Hacienda pública como Economía del Estado (*Staatswirthschaft*), el famoso L. Steine (*Lehrbuch der Finanzwirthschaft*), F. H. Geftcken (*Manual de Economía política*), y en España, entre otros, Piernas (*Tratado*

llos intereses lícitos que, concerniendo directamente á los individuos, estos son por sí solos impotentes para satisfacerlos plenamente).

de *Hacienda pública*), Lozano de Montes (*Compendio de Hacienda pública.*)

Demostrada la sinonimia de la Economía política con la Hacienda pública, estimamos que para expresar la idea que á ambas frases es común, debe aceptarse aquélla; porque mientras la de Hacienda pública significa tan sólo el medio ó los medios, la de Economía política contiene la relación toda entera, ó sea los medios y los fines. Esta es la razón por qué se ha aceptado por muchos escritores la frase Economía política para designar todo el sistema económico del Estado, y de aquí los términos *Staats haushalt* (literalmente, cuidado de la casa del Estado, que corresponde casi exactamente al οἰκοσ-νομος πολιτικη griego, ó Economía política en español) de Wagner, las locuciones citadas de Hermann y Stein; *Regierungswirthschaft* (*Economía del Gobierno*), *Staatsokonomie* (*Economía política*) de Krug, *Staatswrtschaftlehre* (*Economía política*) de Schmalz y Lotz, *Wirthschaft des Staates (Economía del Estado*) de Behr, y otras muchas que pudiéramos citar.

Si el sabio Holtzendorf ha pecado de prolijo consignando en el texto los nombres de dos ciencias políticas que vienen á ser una sola, ha omitido, en cambio, otras dos muy importantes que acusan la indudable existencia de otros tantos géneros de relaciones por las cuales ejerce el Estado su legítima y necesaria influencia sobre los intereses económicos de la sociedad; relaciones cuyo atento estudio se debe indudablemente á los modernos escritores alemanes, en especial al citado Wagner, á Rau, Scheel, Stein, Soetbeer, y que condensa admirablemente Schaeffle (*Sistema social de la economía humana*) en la *Policía económica*, que se refiere al Estado como órgano de aplicación del medio específico de la fuerza y de la autoridad pública para la más eficaz satisfacción de las necesidades económicas ó privadas, en cuanto la fuerza y la autoridad pública se manifiestan como el medio indispensable de coaligar la economía de los individuos, por ejemplo, en la construcción de vías, en los seguros, etc.; y en la *Política económica*, por medio de la cual el Estado, personificando la entera comunidad moral en las potentes funciones propias de derecho y de orden, mantiene todos los miembros en su tendencia hacia el fin, en su justo lugar, y las protege en y para la realización más eficaz de la total comunidad moral, especialmente en la distribución económica del haber. En esta función aparece el Estado como fuerza directiva que enlaza entre sí y ordena del modo más fecundo todas las economías individuales.—(B. y P.)

Algunos publicistas completan la lista añadiendo las siguientes ciencias:

Ética del Estado *(Staatssittenlehre)*;

Historia política ó del Estado *(Staatsgeschichte)*.

Estadística concerniente al Estado *(Statistik der Staatszustände)*.

No existe, ni con mucho, un acuerdo sobre los respectivos límites de cada una de esas ciencias, sobre su objeto, sobre los problemas que están llamadas á resolver teóricamente, ni sobre sus métodos propios; mas se discute, respecto de algunas, si pueden tener un puesto entre las ciencias políticas. Nadie ignora que son más de treinta las distintas definiciones dadas de la policía; y no es extraño que la ciencia que hasta ahora lleva ese nombre tienda poco á poco á confundirse con el Derecho administrativo, con la Economía política (1) y con la tutela de los fines de cultura.

Pero no vamos á entrar aquí en semejantes controversias. Así, no investigaremos si la economía política puede clasificarse entre las ciencias políticas ó entre las sociales, ó, como se ha intentado, entre las ciencias naturales. Lo que parece resultar actualmente con alguna certidumbre en medio de tantas controversias, interesantes, sobre todo, des-

(1) Véase la nota anterior, y de su contexto se deducirá seguramente que no cabe confundir la economía política (fines económicos del Estado) con la policía; existe, sí, una rama de ésta que se refiere á los intereses económicos privados en cuanto no pueden desenvolverse por sí, prescindiendo del auxilio del Estado; pero obsérvese que pertenece á disciplina totalmente distinta. Aprovecharemos la ocasión para manifestar que es más completa y más clara la definición que de la policía da Mohl, que la de Holtzendorff, atendiendo á que aquél limita la esfera de ella al concurso y organización de las fuerzas del Estado hacia el desenvolvimiento de los intereses lícitos que los esfuerzos individuales no alcanzan á satisfacer plenamente, mientras que el sabio autor del libro que traducimos la extiende hasta asegurar la prosperidad del cuerpo social, lo cual, sobre ser grandemente indeterminado, pues que la prosperidad abraza la completa realización de la vida, haría de la policía la ciencia universal del Estado.—(B. y P.)

de el punto de vista de la dialéctica ó de la metodología, es la imposibilidad absoluta de determinar rigurosamente cada dominio ó esfera, hasta el punto de que el estudio teórico de una misma materia corresponda exclusivamente á una sola disciplina: todas esas ciencias aparecen por necesidad un tanto confundidas, á causa de que todas tienen un fundamento común: el Estado. Al lado de las divisiones justificadas por las necesidades de la enseñanza, hay una porción de campos comunes, en los que con el mismo derecho puede hablarse de unas que de otras. En las ciencias políticas, aun cuando una aspire á emanciparse y constituirse aparte, no por eso deja de ser su auxiliar necesario: y para ser autoridad en cualquiera de ellas es precisa condición conocer las otras y abrazar el conocimiento del Estado en su conjunto (1).

(1) Además de las ligeras indicaciones de las anteriores notas todavía preciso es que procuremos fijar un tanto la nomenclatura política, confusa, á nuestro modo de ver, en el texto, lo que servirá también para determinar adecuadamente las ideas. Es indudable que hoy no se podría lógicamente aceptar como buena la nomenclatura aristotélica. La manera de ser actual de la ciencia ó ciencias políticas, ha variado muy radicalmente. La *Política* hoy, como indicaremos luego, no tiene un significado tan amplio como el que le da en su libro inmortal el filósofo griego; pero la misma evolución que á través de la historia ha sufrido el *objeto* asignado á la Política por Aristóteles, la sufrió sin duda el significado propio de la palabra. La Política de Aristóteles viene á ser la ciencia social toda; hoy no puede decirse lo mismo. ¿Pero por esto cabe dudar de la existencia de *una ciencia política*? ¿No habrá más que ciencias políticas? He aquí indudablemente donde radican las confusiones del texto, confusiones que se notan en Bluntschli *(Derecho público universal)*, y aunque en no tan alta medida, en Mohl *(Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften)*. Y por eso no nos extraña que más adelante el autor se preocupe de la oscuridad que reina sobre si la Política constituye ó no *una ciencia especial* en el dominio de las ciencias políticas. Para resolver esto adecuadamente creemos que no hay más que fijarse en que análoga diferenciación á la verificada en los Estados y sociedades de realidad histórica, la ha sufrido el pensamiento humano teórico, como parte que al fin es de la realidad. El objeto de la Po-

3. *La Política considerada como una ciencia especial entre las ciencias políticas.*—Por diferentes que sean las pretensiones de una de las ciencias especiales respecto de las otras, y aunque los consagrados á cada una de ellas tiendan respectivamente á colocar su tarea propia en el concepto más

lítica para Aristóteles es el Estado; pero para el filósofo, ciudadano de una república griega, Estado vale tanto como ciudad, y comprendía dentro de ella todo el orden de relaciones sociales libres, y aun no libres, porque á la ciudad interesaban las de los esclavos también. La diferenciación á que se alude, ha hecho del Estado (objeto permanente de la Política) un orden especial, que no es ni siquiera todo el orden social público, como sucedía en Roma, sino el orden... *político*. De ahí que actualmente, al hablar de política, nos referimos implícitamente al Estado *total*, pero al Estado tal como hoy puede y debe considerarse. Según esto, sin darle un valor idéntico, puede decirse que la Política actualmente es, como en tiempo de Aristóteles, *una ciencia;* sin que esta afirmación del carácter unitario de la Política implique desconocimiento de las varias *ciencias políticas*. En ella se comprenderá el estudio de ese fundamento común de las ciencias políticas de que habla el autor, de *El Estado*. La Política es la ciencia del Estado, y si queremos referirnos á la nomenclatura del texto, diríamos que en ella se comprendería, además de otros problemas, los que se indican bajo los nombres de *Teoría general del Estado* (política después de todo), y de *ciencia de la Policía*.

De muy análoga manera lo comprende Woolsey *(Political science or the State theoritically and practically considered*: Nueva York, 1886), como se desprende con sólo leer el título de su obra, y como, sobre todo, se ve en el por otra parte defectuoso desenvolvimiento de la materia que en ella trata. El mismo sentido puede apreciarse en el Sr. Giner *(Estudios jurídicos.)*

¿Es esto negar la necesaria existencia de las demás ciencias políticas particulares? Muy lejos de ello. La Política, como ciencia del Estado, comprende en unidad las demás ciencias particulares, que no serán, después de todo, más que estudios especiales de alguno de los problemas del Estado, es decir, políticos. Así, por ejemplo, el Estado tiene un aspecto moral; pues hay una *Ética* del Estado: tiene un aspecto jurídico, pues hay un *Derecho* político, etc. Del mismo modo que la *Ética*, ciencia del bien, se determina en esferas particulares específicas referentes á un orden del bien determinado en la vida.

Precisamente de esa indeterminación de la esfera propia de la Po-

elevado posible, reina una gran oscuridad y profundo desacuerdo acerca de si la *Política constituye realmente una ciencia especial en el dominio de las ciencias políticas.*

Sólo puede considerarse como bien definida la tendencia en el lenguaje moderno á alejarse más y más de la antigua concepción, en virtud de la que la *Política* era sinónima de las ciencias políticas tomadas en conjunto. Por de pronto, la opinión, cada día más firme, de la diferencia que existe entre el derecho, la moral y la política, con su especial papel en el Estado, impide hoy dar á la palabra política su antigua y amplia acepción, mostrando la necesidad de una nueva terminología especial (1).

lítica, como ciencia del Estado en todos sus aspectos y en conjunto, nace la manera de entender el Derecho político, y la confusión que á veces se establece, como indicamos en otra nota anterior, entre éste y el Derecho público.—(B. y P.)

(1) Aparte lo dicho anteriormente en lo tocante á la relación natural y necesaria entre la Política y las ciencias políticas, ocurre considerar, todavía la relación entre la Política y las ciencias sociales. Con sólo recordar lo indicado en la nota anterior, se comprende que la Política es por sí misma una ciencia social, pero que no es toda la ciencia social. Actualmente la ciencia que puede considerarse análoga á la que bajo el nombre de Política estudiaba Aristóteles, es la *Sociología.* Claro está que el objeto que hoy se atribuye á esta ciencia es más amplio y complicado que el de la *Política* de Aristóteles; pero eso nace de la mayor amplitud é intensidad con que hay que estudiar en nuestros tiempos, los objetos que el filósofo griego investigaba en su obra inmortal. Uno de los autores que en nuestro concepto presenta la mejor manera de ser que actualmente conviene á la Política, es Schäffle. *(Bau und Leben der socialen Körper).* En la descripción científica que hace del *cuerpo social* (sic) el notable sociólogo, el Estado (objeto de la Política) viene á ser uno de los elementos esenciales de la sociedad, en ella formado y por ella constituído; es como un órgano de una de sus funciones esenciales, la que se puede referir á la manifestación de la actividad colectiva social. «El Estado, dice, es el órgano de la integración de la comunidad en unidad de voluntad y de acción.» (Vol. II, pág. 677, trad. ital.)

4. *Bluntschli, Escher, Frœbel, Zœpfl, Mohl.*—Nueva divergencia de pareceres se registra cuando se trata de determinar los límites propios de la Política como ciencia particular, distinta de las otras ciencias de la misma familia. Prescindiendo aquí de las variadas opiniones, poco conocidas, que acerca de tal problema existen, recordaremos los dos grupos más principales de las mismas, y á las cuales pueden reducirse las definiciones.

Primer grupo.—La Política es la teoría de la vida del Estado en sus cambios, por oposición al Derecho, que es la teoría de las instituciones del Estado.

«El Derecho es á la Política lo que la fijeza de relaciones es á la vida y al movimiento que en esas relaciones se producen, lo que el cuerpo al espíritu que lo anima.

»La Política, como ciencia, trata principalmente de las corrientes é inflexiones de la vida del Estado.» (*Bluntschli.*)

Esta manera de ver es la de Bluntschli, Fröbel, Zöpf y Escher (1).

Se ocurren hacer aquí algunas objeciones, en gracia á la claridad. En primer término, según esa definición, no se podrán distinguir de la Política, la historia del derecho y la

Conviene sentar siempre ese carácter sociológico de la Política, mediante la afirmación de la naturaleza social del Estado, para evitar que se considere éste como un ser abstracto, como una idea caprichosa, ó concepción meramente reflexiva; vicio de consecuencias funestísimas, en que han caído las teorías de Rousseau, de Kant y de los principales idealistas de la política, y en el cual el autor del presente libro no cae. Basta fijarse en la importancia que como ciencias auxiliares de la Política da á la Historia, á la Estadística, á la Psicología, etc., etc.—(B. y P.)

(1) En nuestro concepto, el defecto capital de esa definición radica en la separación completamente abstracta de la vida y la estabilidad del Estado (elementos dinámico y estático *realmente* inseparables) y en fijar con ellas los respectivos objetos del Estado y del Derecho. Aparte de lo que admirablemente dice el autor, pudiera añadirse: 1.º, que la separación entre la vida y la estabilidad, aun referidas al mismo Es-

historia política que nos presentan el Estado en actividad. Así sucede que la historia contemporánea se confunde frecuentemente con la *Política* en cuanto ésta estudia las relaciones de los Estados entre sí ó las transformaciones de sus Constituciones. Y es que no parece muy lógico para distinguir el Derecho de la Política oponer lo que hay de estable y permanente en la vida del Estado á lo que hay en él de actividad y movimiento. Las instituciones permanentes del Estado no tienen todas un carácter jurídico. Por otra parte, ciertas ramas de la ciencia del derecho deben ser consideradas desde el punto de vista de la actividad personal. No hay más que fijarse en que la teoría del procedimiento y el derecho administrativo pueden constituir una teoría de las actos jurídico-prácticos en el Estado.

Segundo grupo.—«La Política es la ciencia de los medios en virtud de los cuales los Estados realizan, tan cumplidamente como es posible, sus fines.»

Roberto v. Mohl es el principal representante de este modo de ver la Política, como *prudencia de Estado*, cálculo político, combatida especialmente por Bluntschli. La principal diferencia entre ambas definiciones estriba en que el fin práctico de la ciencia política aparece reconocido con mayor claridad en Mohl que en la tésis abstracta del movimiento de las fuerzas que obran en el Estado, preconizada por Bluntschli. Este, en el *Staatswœrterbuch* (Diccionario de política) objeta á Mohl que su definición es demasiado estrecha, por cuanto que en ella no menciona más que los medios,

tado, antes induce á no comprender luego la unidad de los elementos activo y estático, función y órgano del mismo, que á esclarecerla; y 2.º, que aunque el derecho significa orden, no indica estabilidad inmóvil y perpetua, sino que en sí mismo es vivo y cambia según la circircunstancia y obedeciendo á la ley que preside todo el desenvolvimiento social. No hay más que fijarse en que el cambio que sufre la sociedad no es sólo de instituciones, sino de leyes juridicas; de derecho, en una palabra.—(B. y P.)

sin detenerse á explicar y fijar los fines que han de ser cumplidos. Preciso es reconocer que es indispensable precisar tales fines. Por otra parte, no puede negarse que, según la segunda definición, será necesario contar el mismo Derecho positivo entre los medios que permiten al Estado cumplir su misión. Nadie discute que el Estado tenga el deber de respetar el derecho y de organizar los tribunales con el objeto de asegurar la solución jurídica de los litigios.

Además, parece que el simple conocimiento de los medios apropiados no puede servir gran cosa, puesto que la enumeración de esos medios no nos daría cuenta más que de la coexistencia de cosas de distinta naturaleza. Para alcanzar un solo fin del Estado pueden indicarse veinte medios y caminos, sin que por esto se establezca la absoluta superioridad teóricamente justificada de uno respecto de los demás.

5. *Complemento de la definición de Mohl.*—La definición de Mohl exige, pues, un complemento. En nuestra opinión, la Política, como ciencia, tiene por objeto *el empleo jurídico y eficáz de los medios de que el Estado dispone realmente para cumplir sus diversos fines, abstracción hecha de la administración de justicia* ó, en otros términos, el *cumplimiento de la múltiple misión del Estado, teniendo en cuenta la naturaleza de las cosas tal como se presentan, y dejando aparte la administración de justicia.* El punto esencial, en nuestro concepto, es, no la existencia en sí misma, sino más bien el empleo y la eficacia de los medios adecuados para cumplir la múltiple tarea del Estado. Schleiermacher considera, con muy buen acuerdo, la Política práctica como una *acción eficaz.* La concepción más elevada que puede hacerse de la Política es la idea de una acción constante, ejercida en interés del Estado y de los fines que le incumben, y no el desenvolvimiento progresivo de su vida inconsciente, en que la historia igualmente está llamada á ocuparse.

La ciencia del Derecho muestra el poder político *(Staats-*

gewalt) como una voluntad colectiva, *soberana*, es decir, suprema é independiente en la nación. La Política la presenta como una voluntad activa, limitada y determinada en sus resoluciones por las circuntancias y por los precedentes históricos.

Los sujetos activos que la Política como ciencia presupone y considera son, pues, el poder político con los diversos órganos que concurren personalmente al gobierno del Estado. Tales son los instrumentos, siempre presentes y necesarios, si no exclusivos, de la actividad y de la energía políticas. Es preciso añadir además, como sujetos que intervienen menos en las funciones del Estado, á los partidos políticos, y quizá á ciertas corporaciones como los Municipios, que se administran á sí mismas (1).

Por lo demás, las tres definiciones qué hemos dado de la Política difieren más por su forma que por el fondo. Aun á

(1) No puede ponerse en duda que la definición del autor es más completa que las de Mohl y Bluntschli. Por de pronto, hay en ella el reconocimiento de los dos elementos, estático y dinámico del Estado, y además el de la necesidad de atender en lo político, como relación de medio á fin que es, al medio y al fin, es decir, á toda la relación. Pero nos parece que, aun con todo eso, no es exacta. Una definición de la Política que presupone como conocido el Estado, es, en nuestro concepto, una definición incompleta. La Política como ciencia no es el empleo de los medios adecuados para el cumplimiento de la multiple acción del Estado, atendidas las circunstancias. Esto es parte de la ciencia política, en cuanto puede ser objeto de conocimiento reflexivo, que si se atiende al empleo real de tales medios, entonces se hace política, y ya nos salimos de la esfera teórica para entrar en la práctica. ¿Cuál, pues, será la definición de la Política? Para esto debe indicarse antes cuál es su objeto. Su objeto indudablemente es el Estado (Política, de *nokio*, ciudad, Estado): tal es el sentido general ahora y siempre, puesto que aun en los tiempos en que la Política era un arte del engrandecimiento de los príncipes, aun en Maquiavelo, la Política es lo que toca al Estado, no á éste ó al otro aspecto, sino á todo el Estado. Política europea: se dice de los Estados europeos. Por el mismo autor se reconoce implícitamente esto, como haremos observar en otras no-

los ojos de Bluntschli, los materiales de la ciencia política no entran en cuenta, como él mismo advierte, más que en tanto «que tienden á realizar ciertos fines de la vida pública ó sirven de medios adecuados para cumplir la misión del Estado.»

6. *El Derecho positivo, la Historia política y la Política.*—Es necesario fijar la esfera de la teoría política con relación á otras ciencias de la misma familia, atendiendo al objeto á que en la actividad del Estado debe circunscribirse.

Primero.—Negativamente, dejando la Política: aparte el Derecho positivo y la administración de justicia, lo que puede ser calificado como acción regular del Estado (1). Sin duda al-

tas, cuando, al indagar el puesto de la *Política* entre las ciencias políticas, quiere que sea como el centro, como el lazo de unión de las mismas. Mas, cuando se habla de una *Política* militar, *Política* económica, *Política* práctica, se adjetiva la Política, por el predominio en ella del aspecto militar, económico, práctico *del Estado.* Lo que va implícito siempre en la palabra *Política* es el Estado, no tal ó cual determinación; no esta ó aquella operación, sino el Estado en la unidad y complejidad de su idea. En realidad, ese lazo interno de unión de las diferentes ciencias políticas que busca el autor, no puede ser otro que el fondo común á las mismas, y el fondo común el mismo autor reconoce que es el Estado.

Nace esa limitación del objeto propio de la *Política*, que en Ahrens se nota también, de un vicio tradicional, hijo del predominio excesivo que siempre tuvo en la Política su aspecto práctico, y la indiferencia con que se ha mirado la determinación adecuada de sus principios fundamentales.—(B. y P.)

(1) En cuanto al derecho positivo en general, no cabe dudar que no puede ser objeto inmediato de la Política. Pero conviene no olvidar que dentro de él hay una esfera importantísima que directamente interesa á la Política, á saber, la del Derecho político positivo. Respecto de la administración de la justicia, desde luego se comprende que no es una parte de la Política; pero también debe tenerse en cuenta que atendida la misión del Estado y las funciones del mismo para realizar tal misión, la Administración de justicia, por ser una de esas funciones, tiene un gran interés político. Por ejemplo, cuando se trate de determinar su esfera, ó cuando se trate de organizarla de modo que responda adecuadamente á un principio de la soberanía política.—(B. y P.)

guna puede admitirse que el Derecho es objeto de estudio desde el punto de vista político, pero no en tanto que se trate de su valor intrínseco, sino de sus efectos prácticos. El fin que se ha propuesto el legislador *(ratio legis)* debe también hacerse notar incidentalmente en la jurisprudencia, y servir para explicar la ley. Por lo demás, las relaciones de la Política con el Derecho exigen más amplias consideraciones, en las cuales no entrarémos hasta más adelante. Ahora, las cualidades, las formas y los métodos de la legislación, dependen incontestablemente de la Política.

Segundo.—Positivamente: procurando conciliar con las circunstancias y las necesidades del momento los actos que tienden á cumplir el fin del Estado *(Staatszwecke)* (1). Una teoría política-universal que se extienda por fuera de las condiciones de un país aislado, y no se limite exclusivamente á ciertos Estados, como Alemania, Inglaterra ó Francia, no puede ser formulada más que sobre las bases de ciertos hechos generales y universales. Como evidentemente tales hechos existen principalmente en Europa, donde todos los Estados tienen cierto grado de cultura y civilización y constituciones análogas, es posible establecer, para el ejercicio funcional del Estado, ciertas reglas de aplicación general. Toda teoría política está subordinada á la situación particular del Estado y de la sociedad: por consecuencia de esto, la Política moderna está subordinada al estado actual de

(1) Obedeciendo al concepto que de la Política tiene el autor, el dominio positivo de la misma es muy limitado. Además, también resulta muy limitada la idea de una teoría política general. Por de pronto, esa conciliación de los actos políticos con las circunstancias y necesidades del momento, es la tarea de la política como arte, y sólo puede considerarse teóricamente en cuanto esa conciliación aludida es materia hábil para el conocimiento. Reducidos á eso los dominios positivos de la Política, la otra limitación, es decir, la de la idea de una teoría política general es una consecuencia; porque claro está que siendo el fin de la Politica el que el autor asigna, ésta tiene que ser constantemente circunstancial y del momento.—(B. y P.)

Europa, y además á la situación especial de cada país. Un principio político no es aplicable á los diversos Estados que alcanzan un mismo grado de civilización, sino en tanto que las condiciones de hecho, á las cuales está sujeta la aplicación de aquél, existen en todos *igualmente*. En la mayoría de las ocasiones el resultado de la observación política es negativo, por cuanto se llega á reconocer la imposibilidad de generalizar las experiencias hechas en un país determinado.

La Política de los tiempos pasados y de los Estados que han desaparecido, no tiene para la teoría actualmente aplicable más valor que el que tiene la historia del Derecho para la inteligencia de la legislación contemporánea. La política de los Estados griegos, del mundo romano y de la Edad Media sólo puede constituir el objeto de estudios y consideraciones *históricas*, á causa de las condiciones perfectamente distintas en que nosotros vivimos, si las comparamos con las de los pueblos de tan lejanas épocas. El resultado más importante de la *historia de la política (Geschichte der Politik)* es el de hacernos comprender por sus causas la significación de los cambios ocurridos en las luchas sociales, y el de enseñarnos á separar lo que ha sido de lo que es.

A medida que la historia contemporánea se hace dueña de los medios de inteligencia y de exposición, alcanza una importancia mayor para la teoría de la Política. Los sucesos ocurridos en la época más cercana á nosotros nos proporcionan los indicios más seguros de la estabilidad ó instabilidad de las actuales instituciones. Por el contrario, cuanto más alejados de nosotros están los tiempos que la Historia trata de investigar para darnos á conocer su marcha y su vida, más raras serán las enseñanzas que de su estudio comparativo pueda obtener la teoría política.

Al lado de los objetos de la *actividad política* en el Estado es preciso, pues, que la ciencia política *indague y determine aquellos hechos referentes al estado social actual que*

deben ser considerados como definitivos ó como discutibles, en cuanto se presuma que de alguna manera pueden influir en la actualidad política. Se puede preguntar si es conveniente ó no hacer de esta parte descriptiva de la situación el objeto de un estudio distinto, sin darle forma de introducción. Lo que no puede cuestionarse es que el desenvolvimiento científico de los principios políticos supone necesariamente ese estudio por adelantado.

Los hechos determinantes y, digámoslo así, prejudiciales de la Política son: *la extensión, los límites, la configuración y la fuerza productiva del país; la densidad, la cultura, las ocupaciones, la riqueza, y el carácter de la población* (1).

(1) En la Política, como ciencia, hay que considerar tres aspectos fundamentales, que aparecen en el texto confundidos por dos razones importantes: es la primera la limitación con que se expresa el objeto de la misma, y la segunda ese afán de considerarla como un arte eficaz para hacer en cada Estado lo que, dadas sus condiciones, es posible en cada momento; sin elevarse á la determinación de los principios esenciales políticos que han de presidir ese arte eficaz, ya que no para otra cosa, para que la Política real sea lo que debe ser. La Política en el autor toma con esto un carácter de inmediata aplicación, llegando á convertir lo que, como indicaremos, no es más que un aspecto de ella, no la ciencia toda. Para comprender esto conviene que fijemos con todo claridad los tres aspectos fundamentales de la Política á que nos referimos.

La Política como ciencia comprende todo el problema de su objeto (el Estado), en cuanto modos y aspectos, puede aparecer al conocimiento. Excluye el arte, por referirse éste, no al conocer, sino al obrar. Únicamente en cuanto el arte puede ser conocido, la ciencia lo comprende también. Así hay una teoría del arte político. El Estado, teóricamente considerado, ó es conocido en sí mismo, en los principios esenciales de su existencia, como algo de que el hombre necesita un ideal para realizarlo y para tener base de juicio, respecto de sus manifestaciones; ó es conocido en los hechos, en la realización histórica del mismo. En el primer caso se forma el conocimiento filosófico, no abstracto, sino ideal del Estado; mediante él se especifican las condiciones fundamentales de la institución. En el segundo se constituye el conocimiento histórico, mediante el cual nos enteramos del desarrollo temporal del Es

7. *Los idealistas políticos.*—Una política que pretendiese hacer abstracción de esos elementos, no merecería el nombre de ciencia ni de arte políticos. No sería apenas más que una obra de imaginación, susceptible, á lo sumo, de enseñar á los hombres cómo podrían ó deberían ser (1). Se califican, quizá con un poco de exageración, de *política ideal* las indicaciones sobre la manera de esclarecer los más elevados fines del Estado, sin tener en cuenta los hechos existentes. Aunque en verdad, si al combatir esta política se entiende que las ideas ó las tendencias ideales no tienen realidad al-

tado, averiguando las leyes reales que lo presiden. De la íntima relación que existe entre los hechos y las ideas, surge un tercer aspecto de la Política, en el cual, volviendo los ojos al pasado, el hombre formula, en virtud de lo que del Estado sabe, juicios acerca de lo que el Estado fué, ó sobre lo que el mismo se piensa; ó mirando hacia el porvenir, decide lo que, siendo conforme al ideal del Estado, es posible hacer en el momento y lugar determinados. (V. Giner: *Estudios jurídicos.*) Estos tres aspectos como se ve son el *filosófico*, el *histórico* y el *filosófico histórico.* Con esta sola indicación se comprende que en el texto á la Política se la considera totalmente, y cual si no hubiera otra manera de apreciar la parte filosófico-histórica, en la esfera de lo que conviene y puede hacerse mediante el arte político; estimada así, se concibe el valor y el aprecio que el autor da á la historia política.—(B. y P.)

(1) Insistiendo sobre lo que en las últimas notas se viene indicando, repetimos que no nos parece que el autor está completamente en lo cierto al fijar el concepto de la Política. Da, como se ve, un valor excesivo y predominante al lado ó aspecto práctico de la Política, aun considerada como él la considera desde el punto de vista científico ó teórico. De otro modo no se explica la aserción del texto que motiva esta nota. ¿No ha de merecer el nombre de ciencia la Política teórica que enseña al hombre como puede ó debe ser? ¿Merece la consideración de *utópica*, y por tanto irracional, la política ideal, si es ideal como debe de ser, es decir, ideal para la vida? Indudablemente, aquí es preciso fijarse en que una es la política imaginaria, abstracta, y al fin y al cabo convencional, de Platón ó de Tomás Moro, y otra la política ideal que, partiendo del conocimiento de la realidad, considera al Estado en los caracteres esenciales de su naturaleza, y por consiguiente «en lo que necesariamente *debe ser* cada Estado determinado y particular como tal (el *ideal* del Estado), sobre lo característico y diferencial que le distingue de

guna en la vida, se cometería un error crasísimo. Las ideas que obran sobre el *espíritu popular*, son, desde el punto de vista del Estado, hechos de una capital importancia; y desconocerlos ó desdeñarlos sería prueba palmaria de una singular ignorancia política.

La llamada *política ideal*, que en realidad no es política, sino más bien poesía, procede esencialmente de que, desconociendo sus apóstoles todos los hechos y todas las leyes psíquicas, y desdeñando todas las ideas generalmente admitidas, formulan sistemas que están por completo fuera, tanto de la conciencia que el hombre tiene de sus deberes, como de la esfera del poder del Estado. Podemos citar, á guisa de ejemplos, el Gobierno ideal descrito por Platón en su *República*, las exigencias religiosas formuladas frente al Estado por varios de los más antiguos Padres de la Iglesia, la *Utopia* de Tomás Moro y otras diversas concepciones más ó menos novelescas. Obras de tal índole tienen, en verdad, su valor en la historia literaria general. Como monumentos del pensamiento de un grande hombre ó concepciones filosóficas, pueden (*La República* de Platón, por ejemplo), ocupar un puesto

otros.» (Véase Giner: *Estudios jurídicos*, pág. 259, nota.) Y aun cuando no nos refiriésemos á este aspecto puramente filosófico de la Política, sino atendiendo al problema filosófico-histórico que á cada instante ha de proponerse cualquiera de los Estados reales históricos (problema que, resuelto teóricamente, constituye la materia de la Política práctica y del arte político en especial), la obra científica de la Política aquí, ¿no es la determinación de lo que ésta *debe ser*, atendido el *ideal* posible para aquel momento? La tarea de determinar meramente los caracteres actuales ó pasados de un hecho es tarea histórica; pero la Política científica no es sólo historia como ya indicamos, sino que mira también al porvenir y al objeto en sí mismo, como materia que es del conocimiento reflexivo. En el texto el autor, parece limitar la Política como ciencia al conocimiento de lo que en cada pueblo particular *puede hacerse* en orden al Estado, pues que aun cuando habla de Política general, ésta es la política que en todos los pueblos sería posible actualmente en consideración á la *eficacia* de los medios que se empleasen.—(P. y P.)

importante en la historia del mundo (III). Quizá promuevan en su época grandes cuidados y zozobras, por lo mismo que engendran grandes descontentos. Pero si sus autores han creído hacer otra cosa que obra de imaginación, no por eso es posible contarlos entre aquéllos que han sabido discernir la esencia de la *actividad del Estado.*

Tercero.—Conviene, en fin, asignar como uno de los objetos positivos de la ciencia política la determinación precisa de la *actividad del Estado* cuando se encuentra obligado á conciliar ciertas necesidades de la vida pública con los hechos y las circunstancias del momento. Esta determinación debe efectuarse desde el punto de vista de la eficacia ó ineficacia del acto, teniendo presente los datos de la experiencia.

Así, importa poco indagar lo que un hombre de Estado puede verse obligado á hacer con más ó menos esperanzas de éxito, para luchar contra el hambre, ó contra una crisis financiera ó una invasión del enemigo. No tiene interés científico discutir si frente á un motín vale más proclamar el estado de sitio ó encargar al alcalde de la población que dirija amistosas representaciones á los amotinados; emplear la fuerza ú obrar suavemente; ser severo ó tener indulgencia. En semejante materia no hay reglas teóricas absolutas: todo depende de la manera como las cosas se presentan en cada caso (1). Precisamente en esa variedad de conjeturas se fundan los que discuten la existencia de una ciencia Políti-

(1) Dado el criterio general filosófico del autor, ápesar de las explícitas declaraciones del texto, no creemos deje de reconocer en todo esto un aspecto verdaderamente científico. Tratándose, por ejemplo, de los motines ¿no es materia del Derecho político determinar los principios generales legislativos á que los representantes del poder deben sujetarse ante una perturbación del orden público? ¿No es de Derecho constitucional (rama del político) indagar teóricamente primero y fijar para la práctica después, las condiciones de una declaración de estado de sitio, sus motivos y sus procedimientos? ¿Ha de dejarse *en absoluto* á la apre-

ca. Pero no debe desconocerse que las tareas más importantes de la política teórica consisten en precisar qué resistencia ó qué apoyo pueden encontrar los actos de Gobierno atendidas las circunstancias, y, por consiguiente, de qué elementos de hecho depende la eficacia de las funciones, debidamente queridas y estudiadas, del Estado.

Las leyes de la acción política es preciso deducirlas de la naturaleza de los órganos del Estado llamados á obrar, de la esencia de sus fuerzas íntimas y á un tiempo mismo, del conjunto de las circunstancias apreciables en la situación de aquel.

8. *La Historia, la Estadística y la Psicología nacional (Völkerpsycologie) consideradas como auxiliares para comprobar el estado social.*—La Estadística coloca ya á la teoría política en situación de llegar á conocer, de un modo que antes no podía precisarse, los principios y las condiciones de una acción gubernamental eficaz, y de penetrar en la conexión íntima, y tanto tiempo ignorada, que existe entre los asuntos del Estado. Claro está que cometería un error grande quien atribuyese á la estadística el poder de proporcionar por sí sola los medios de calcular exactamente y por adelantado los resultados de la acción política. Por grandes que sean los progresos de que esta ciencia es todavía susceptible, míresela como ciencia independiente, ó como ciencia auxiliar, ó como un método

ciación del funcionario decidir cuándo en realidad hay una perturbación del orden social que exija la coacción exterior? Sin negar, claro está, que es del *arte* y de la *habilidad* de los funcionarios públicos el formar juicio para resolver en cada caso la más oportuna, ésta resolución especial responderá siempre á un principio general de derecho. Para convencerse de ello basta fijarse en la diversa manera de resolver en los diferentes pueblos las cuestiones de orden público, obedeciendo tales diferencias, no á circunstancia del momento, sino á criterio general jurídico y político distinto, hijo de una concepción teórica correspondiente.—(B y P.)

fundado en la comprobación de los hechos, no podrá probablemente nunca, con sus procedimientos particulares, poner en evidencia todas las relaciones de causalidad que se manifiestan en la vida política ó social, ni referir todas las reglas á su propia escala aritmética. Al menos no ha logrado tales cosas todavía (IV).

Un número considerable de hechos caen dentro de la esfera de la *Psicología*. Es indispensable estar muy familiarizado con ella, puesto que la acción política debe atender á la conciencia de las naciones organizadas políticamente, ó de ciertas clases de la sociedad estrechamente unidas entre sí, y sobre todo, cuando está directamente determinada por la voluntad nacional. Las tendencias, los sentimientos, la pasiones, las convicciones, las creencias religiosas, los prejuicios, son, en cuanto se encuentran extendidos por todo el cuerpo de la nación, factores importantísimos de la vida política. Precisar en qué medida el Estado se encuentra en situación de obrar sistemáticamente sobre ellos, y hasta qué punto están profundamente arraigados, ó son susceptibles de cambio, he ahí cuestiones muy delicadas, para cuya solución trabaja la *Psicología nacional. (Völkerpsychologie)* (V.)

La historia, la estadística y la psicología nacional, son pues, instrumentos diversos, con la ayuda de los que se determinan y fijan los hechos que tienen importancia desde el punto de vista político. Con ellos se construye la teoría política, la cual se propone conocer:

Cuáles son los límites de la libertad de acción de los órganos del Estado;

Cuál es la relación entre la libertad humana en su dirección hacia el fin del Estado y las circunstancias que la rodean; y

En qué medida las condiciones sociales presentes deben ser consideradas como inmutables ó como susceptibles de transformaciones.

9. *El problema de la libertad humana en política.*—

El problema de la libertad humana, en su relación con el Estado, merece ser estudiado por la política más detenidamente que hasta ahora ha podido serlo (VI).

Si se echa una ojeada sobre el desenvolvimiento de las ideas políticas, hay que convencerse de que en los pasados siglos, después de la ruptura con la autoridad absoluta de los sistemas eclesiásticos, la aptitud de los órganos del Estado para mejorar las condiciones sociales, fué considerablemente ponderada. Se hizo recaer en el Gobierno la responsabilidad de todos los males, de todos los progresos, del hambre como de la prosperidad, de los crímenes como de las virtudes humanas... hasta de la aparición de los cometas. De ahí una larga serie de escritos de los siglos XVII y XVIII, casi todos olvidados hoy, en los cuales se pretendía determinar las aptitudes intelectuales y morales que deberían poseer los príncipes para asegurar la felicidad de los pueblos y de los Estados. Hombres eminentes se dedicaron á componer obras acerca de la educación de los príncipes, sin desanimarse ante la vana tentativa de Fenelón. La bondad y la benevolencia personales de un soberano pasaron como la mejor de las constituciones. Voltaire mismo participaba todavía de tal error (VII).

Recientemente, la tendencia contraria parece haber prevalecido en muchos sentidos para apreciar tales cosas. No faltan gentes que consideran á los Gobiernos tan impotentes para el bien como para el mal. Las leyes hechas por los hombres valen sólo en la medida en que tienen los caracteres de una *ley natural* (*Naturgesetzes*) de la sociedad humana, cuyos desenvolvimientos se cree se realizan por sí mismos. Según esto, la historia es como una serie de hechos consumados, en la producción de los cuales la personalidad humana y la voluntad de los más grandes hombres de Estado sólo han contribuido en *apariencia*. De ahí que la ley de la *imputabilidad política* oscila entre dos extremos: el culto de los héroes y un fatalismo ciego. En los actuales tiempos sin embargo, se em-

pieza á reconocer que es preciso fijar, en cuanto á las consecuencias probables de la acción politica, una escala para la responsabilidad de aquellos á quienes incumbe el ejercicio del gobierno y establecer los límites de la negligencia, del cumplimiento del deber y de lo que puede ser calificado de meritorio.

La teoría política debe buscar un camino que nos permita salir al encuentro de aquéllos que, mediante una serie interminable de combinaciones políticas, quieren proclamar por adelantado el buen éxito de sus planes; y por otra parte, debe procurar medir en su justo valor la perspicacia del genio político y el arte de comprender el encadenamiento de las cosas. Es un resultado ya importantísimo el que, gracias á la *estadística*, ciertos factores de la vida pública puedan ser calculados con exacta seguridad, y que, en diversos puntos, la previsión política tenga objetivos perfectamente determinados.

Las relaciones entre la acción política y el estado social tal cual es, no pueden, claro está, considerarse como inmutables; están sometidas á cambios, ya lentos, ya rápidos, á lo menos en tanto que pertenecen al dominio del desenvolvimiento moral. Si se comparase el espíritu público en los Estados de Oriente con el de la civilización europea, se vería qué resistencia y qué favor puede encontrar la misma manera de gobernar, en una misma época, entre las naciones cuyo desenvolvimiento es diferente, y cuán distinta duración tienen en la vida de los pueblos los períodos de su desenvolvimiento.

La cultura política se calcula por el vigor y energía del espíritu público, al cumplir los deberes cívicos y al realizar ciertos fines de interés general. Aquellos que están encargados de dirigir la nave del Estado pueden tener en más ó en menos ese elemento, según que el pueblo esté más ó menos avanzada en su desarrollo.

10. *El lado objetivo de la política.*—Para terminar este punto ocurre preguntar cuáles son los objetos particulares

que deben estudiarse en la ciencia política. En Alemania no hay ciertamente dos tratados de política en los cuales el contenido sea exactamente el mismo; lo que desde luego, se explica por la divergente manera de comprender su esencia é importancia. En general, puede afirmarse que *todos los hechos, todos los acontecimientos, y, en fin, todo cuanto sobreviene ó se produce en la vida humana puede constituir materia de estudio científico, desde el punto de vista político, si tienen alguna conexión con los fines del Estado, ó si se relaciona con la vida pública.*

Por esto es preciso comenzar en la teoría política por determinar cuál es ese *fin del Estado.* La exposición del mismo es una cuestión previa imprescindible. Así por nuestra parte será objeto de un detenido examen, más adelante.

Ya se ha hecho notar anteriormente que el Derecho privado *(Privatrecht)* puede estar subordinado á las reglas de la Política, desde varios puntos de vista. Lo mismo ocurre en general con todo el Derecho positivo. Sin embargo, para la Política, en este asunto no hay más que una cuestion que examinar, á saber: si el Estado, tiene interés en el mantenimiento ó abrogación de una ley. Lo que corresponde propiamento al método político es, por consiguiente, indagar, desde el punto de vista legislativo, si el estado de la legislación es satisfactorio ó no, á fin de mantenerle ó de obviar sus inconvenientes, según los casos. *Toda ley es un acto libre del Estado.* Antes de decidirse á la reforma hay que asegurarse de si la medida proyectada es correcta desde el punto de vista jurídico y moral, y si se armoniza con las demás reglas existentes del Derecho positivo. Es preciso también, preocuparse de las circunstancias de lugar y tiempo, de la necesidad eventual de disposiciones transitorias, á fin de hacer posible la ejecución de la ley, no obstante los obstáculos contra los cuales haya de luchar. He ahí, precisamente, cómo se manifiesta el carácter político de la acción legislativa, cuyas reglas constituyen la *política legislativa:* la cuestión de la codificación

es una de las primeras que aparecen en este orden de ideas. (VIII). Desde el punto de vista político, la peor de todas las leyes es la inaplicable.

En el derecho penal, este estudio de la ley, atendiendo á la oportunidad de su mantenimiento, derogación ó modificación, ha alcanzado una importancia tal, que los efectos ventajosos ó perjudiciales de las leyes penales constituyen el objeto de una rama especial de esta ciencia, con el nombre de *Política criminal (Criminal politik).*

11. *Sus relaciones con las diferentes ramas de la Administración pública.*—La Administración del Estado es la que proporciona á la teoría política más objetos dignos de estudio. (IX.) La mayor parte de los actos de la Administración tienen importancia desde el punto de vista del derecho político atendiendo á la competencia de los funcionarios de quienes emanan, á la organización de las diversas autoridades y á la garantía ante estas de los derechos de los ciudadanos. Aquí, el lado político importa más que el jurídico. Mientras que éste no aparece apenas, en circunstancias normales, sino como accesorio, ó por lo menos debería aparecer como tal, si las reglas del derecho administrativo tuviesen la precisión apetecida, la eficacia política es incontestablemente la primera de las condiciones á las cuales deben responder los actos de la Administración (1).

Así se habla en correlación con las principales ramas de

(1) Puede dar lugar á serias dudas el texto, respecto de la opinión que el autor tiene de los aspectos *jurídico* y *político* en los actos administrativos. Parece indicarse que el lado jurídico se refiere á la regulación determinada por la ley respecto de los funcionarios, organización de las autoridades y la garantía, ante ellas, de los derechos del ciudadano; el lado político parece ser el de la *eficacia* para la marcha temporal en el Estado, de cada acto de la Administración. Indudablemente, esto es un poco confuso. En efecto: ¿no es *política* (á la vez que *jurídica*) la organización de los funcionarios, autoridades y demás? Por otra parte, ¿no tiene *siempre* su aspecto jurídico, interesantísimo, todo

la Administración del Estado, de *política* financiera, *política* de los impuestos, *política* económica y *política* militar.

A este propósito se podría preguntar hasta qué punto la teoría política general debe ocuparse con los detalles y tratar de los objetos particulares: además, qué relación hay entre la Política como ciencia y las diversas ramas del derecho administrativo teórico, y en fin, si, por ejemplo, la teoría de la Hacienda debe ser tratada por la Política.

En general, no es tan difícil responder á tales cuestiones como suele creerse. La Política es á la política financiera y á la económica, lo que el todo es á cada una de sus partes. Si á causa de una práctica tradicional el lado político de la administración financiera se estudia al mismo tiempo que los elementos del Derecho político de esta administración, y si el conjunto forma un solo objeto de la enseñanza especial con el nombre de ciencia de la Hacienda pública, no hay razón para criticar tal agrupación, que está justificada por las necesidades prácticas de la enseñanza y de la distribución del trabajo. Otro tanto puede decirse de la economía política y de la ciencia de la policía.

Estas ramas de la ciencia del Estado que tienen nombres particulares, podrían también ser caracterizadas como Política *especial*, por oposición á la teoría política general, empleando así el método que suele usarse en la jurisprudencia. Separados esos diversos objetos del conjunto de la

acto administrativo? ¿Puede, según esto, admitirse que en la Administración tenga más importancia un aspecto que otro? Creemos que no, puesto que, además, en buenos principios y prácticas la eficacia política del acto administrativo ni puede ni debe, no ya estar en oposición con el derecho, sino serle indiferente. Todo acto administrativo es político, porque siendo la Administración función del organismo vivo del Estado, su finalidad le da aquel carácter; y es *á la vez* jurídico, porque toda la vida del Estado es vida de derecho, sus funcionarios además son libres, y, por tanto, no pueden cometer actos que no tengan tal aspecto jurídico.—(B. y P.)

ciencia política, queda sólo por determinar en qué medida la doctrina política ha de ocuparse todavía en los objetos de la administración, fuera de lo que constituye el asunto de esas ciencias especiales (hacienda, policía, etc.), y si conviene que trate de lo que estas mismas tienen de esencial y fundamental.

12. *Fin de la enseñanza de la Política.*—Desde el punto de vista teórico, no importa mucho la manera de subdividir. Resolver cual es la mejor distribución de materias, y el límite más racional en la división del trabajo, así como precisar si conviene ó no reunir elementos científicos ordinariamente dispersos, son cuestiones que están completamente subordinadas á la organización y á la conveniencia de la enseñanza universitaria (1) (X).

El defecto de la enseñanza política en nuestra época

(1) Desde luego no creemos puede afirmarse tan en absoluto lo que el autor indica. La división de la ciencia política puede responder á veces á las exigencias de la enseñanza; pero siempre responde á la interior variedad del objeto de la Política. Claro está que en la realidad no aparecen las materias de cada disciplina aparte y como separadas, cual suele presentarse en un libro; así, por ejemlo, el Estado, y luego el Derecho político, ó la Economía, ó la Política, la Administración. etc.; pero aparte de que todo libro de estudio especial de una de esas ramas debe ser hecho en vista de la superior unidad del objeto (aquí del Estado), es indudable que sin romper su unidad real y esencial pueden ser examinados los aspectos distintos que constituyen su interior y rica variedad de un modo independiente constituyendo ciencias especiales. Ahora bien; atendido el carácter orgánico de la realidad, tan admirablemente reconocido por Schelling, la clasificación de la ciencia no puede ser arbitraria, sino arrancar del objeto mismo, procurando que cada rama sea lo que debe ser, y ocupar el lugar que le corresponda; y, sobre todo, la clasificación no debe nunca llevar á la especialización exagerada, sino que debe responder al principio orgánico de lo vario en lo uno; principio ó ley á que responden las organizaciones vivas y la realidad toda. Según esto, no deja de tener la clasificación de la ciencia política una importancia teórica, como que constituye parte de la lógica especial de cada ciencia, y esta es materia propia para el conocimiento, es decir, de la teoría.—(B. y P.)

consiste principalmente en exagerar la tendencia á las subdivisiones y á las especializaciones, mientras que antes consistía, por el contrario, en perderse en generalizaciones y abstracciones filosóficas. Cada vez se olvida más hoy el lazo que necesariamente une las diversas funciones del Estado (1). Este fenómeno precisamente nos lleva á reconocer á la Política, considerada como *ciencia* un puesto central en la confederación de las diferentes ciencias políticas que es costumbre estudiar aisladamente. La política así tiene por objeto exponer, desde el punto de vista de un buen ejercicio de las funciones del Estado, los principios comunes á las diversas ciencias políticas especiales (Hacienda, Policía, Organización militar). En ella habrá que mostrar las relaciones más ó menos íntimas que existen entre las principales ramas de la Administración pública, proporcionando con esto medios para luchar contra la rutina, aumentando la eficacia de las funciones del Estado y ampliando á la vez, el punto de vista general sobre la variedad de los negocios públicos. Para gobernar bien es necesario conocer todas las especialidades; pero con mayor razón esencial abrazar de una ojeada su conjunto. Toda circunstancia, todo suceso que tiene alguna relación con el ejercicio de las funciones del Estado, puede ser aislado por el sabio para estudiarlo en sí mismo. Así, la organización militar implica estudios especiales financieros económicos, internacionales, etc., etc. Mas cuando se trata de su estudio desde el punto de vista de la ciencia política en general, no debe ser considerado uno

(1) Conviene fijarse en esta declaración del texto; porque en ella el autor reconoce la necesidad de no olvidar el principio de unidad que debe presidir á toda la enciclopedia de la ciencia política. Sin embargo, atendiendo al concepto que de la Política formula el autor, esta ciencia en que se trata, no de todo el problema del Estado, sino meramente de lo que indica en los párrafos 5 y 6, no puede considerarse como el lazo de unión de toda sus ramas, sino en la medida que lo es cualquiera otra ciencia política especial.—(B y P.)

solo de esos aspectos, sino el interés del Estado tomado en unidad.

Admitido que el importante objeto de la política como ciencia especial, es el estudio de los negocios públicos que no revisten carácter exclusivamente judicial, su valor sube de punto. Procuremos ahora definir su papel entre las demás ciencias del Estado. Deben precederla las ramas cuya enseñanza recae en general sobre las ideas fundamentales, los materiales, los objetos y los límites de la acción política: Teoría general del Estado, Derecho político Derecho de gentes, Estadística, Psicología nacional, Historia moderna. Deben ir después de ella las ramas de la enseñanza referentes á materias más especiales, ó á sus relaciones con el derecho administrativo: la Hacienda pública, Economía política teórica y Política económica, Ciencia de la policía (XI).

Actualmente, los límites atribuídos á la Política en las obras que de ella tratan, son todavía bastante inciertos. Sin duda, en general existe cierto acuerdo respecto de los puntos capitales, objeto de su estudio; pero faltando una tradición bien establecida, y habiéndose constituído la Estadística y la Economía política, de un siglo acá, como ciencias independientes, la materia de la Política ha sido tratada, y lo es aún, ya por las ciencias que la preparan, ya por aquellas que de la misma se originan. De ahí nace un doble inconveniente, á causa del cual se encuentra muy oscura y difícil la inteligencia política de las instituciones, estudiadas únicamente desde el punto de vista del derecho político, y se prescinde del punto de vista unitario en el examen de las cuestiones especiales administrativas.

13. *La Política en las universidades alemanas y en el plan de sus estudios.*—He aquí lo que, según nuestras noticias, ocurre en las universidades alemanas:

La incertidumbre de los límites de nuestra ciencia hace que, aun siendo tan notoria la afición en Alemania á componer sobre todas las cosas tratados exprofeso, no haya apare-

cido sobre la Política un solo resumen completo después del de Dahlman, no concluído. Sólo en Suiza, donde las universidades son más pequeñas y comprenden menos cursos diferentes, Escher de Zurich es una excepción con su *Manual.* Como excepción también podríamos citar los *Principios* de Waitz.

En los cursos universitarios sobre Política se manifiestan hoy tres tendencias: la primera, *histórica*, que aprecia el valor de las Constituciones según las analogías históricas, y que, en conjunto, tiende á aproximarse lo más posible á la concepción aristotélica de la ciencia del Estado; la segunda, *jurídico-filosófica*, que trata de poner en evidencia las relaciones de la Política con el Derecho, teniendo en cuenta los principios de la ética; y la tercera, *estadístico-administrativa*, que atiende sobre todo á los hechos demostrados por la estadística.

Esta diversidad de tendencias se explica fácilmente si se tiene en cuenta que en Alemania los cursos sobre política han sido dados simultáneamente, bajo el mismo título, por historiadores como Sybel, Waitz, Treitschke, Riehl; filósofos jurisconsultos como Ahrens y Rōder, y jurisconsultos propiamente dichos como Mohl y Bluntschli (1).

14. *Mohl y su ideal de un sistema político.*—En su *Historia de las ciencias políticas*, Mohl indica como fin teórico supremo de la literatura política «el estudio y la coordinación en un gran sistema de todas las formas del Estado que han existido.»

(1) Estas tres tendencias que anota el autor como reinantes en las universidades alemanas puede decirse que son generales en la ciencia política, y demuestran de una parte el distinto aspecto bajo el cual puede ser considerado el Estado, y de la otra la íntima relación que actualmente se reconoce entre la política y el derecho. Pero á más de esas tres tendencias pudiera señalarse como muy importante la que llamaríamos sociológica, que en Alemania cuenta con el gran apoyo del eminente Schäffle, y que responde en general á la influencia ejercida en

Hay que fijarse en esto: ¡una política de todas las formas de los Estados que existen ó que hayan existido sobre la tierra! ¿Habrá nunca bajo la bóveda celeste un hombre capaz de realizar esta colosal empresa? Sería preciso, para creerlo, admitir las teorías darwinianas y la perfectibilidad indefinida de nuestra especie. Si tal obra fuese escrita, no podría tener más que uno de estos dos caracteres, que por igual la condenarían á no tener aplicación práctica alguna: se perdería en un océano de detalles, ó en abstracciones sin lazo de unión de ningún género con la realidad de las cosas. Sólo después de una evolución completa de la humanidad podría ponerse á discusión un sistema político susceptible de ser aplicado á todos los Estados del universo.

la política por el positivismo. No hay todavía verdaderos tratados de *Política*, en los cuales se la considere desde el punto de vista sociológico, á la manera que ha sido examinada desde otros puntos de vista predominantes por los autores citados en el texto y por algunos de los que se citan en las notas bibliográficas que van al fin; pero sí hay ya literatura abundantísima, en la cual puede estudiarse el alcance de la influencia que en los problemas de la ciencia política se está ejerciendo por la sociología moderna, y hay también ya algunos tratados especiales en que determinadas cuestiones son resueltas *sociológicamente*, si vale la palabra. Así, puede verse en varios escritos de Spencer, principalmente en *El individuo ante el Estado*, en *La Politique internationale*, de Novicow, en *La Politique expérimentale*, de L. Donnat, en *La Science sociale contemporaine*, de Fouillée, y en otros.—(B y P.)

CAPÍTULO II

La Política como arte.

1. Error de los que impugnan la posibilidad de una política teórica.—2. Paralelo entre la ciencia de la guerra y el arte de la guerra.—3. El desarrollo de la ciencia disminuye la esfera del arte en la política.—4. El arte de la palabra antes y ahora.—5. Existe un arte de la política.—6. Reiteración é iniciativa en la acción política.—7. Caracteres políticos y hombres de Estado.

1. *Error de los que impugnan la posibilidad de una política teórica.*—Con frecuencia suma se emplea la palabra Política en el sentido de arte de gobernar. Bluntschli dice que la Política «es más bien arte que ciencia.» Burke se expresa casi del mismo modo: «La Política es un arte distinguido é importante entre todos, en el cual no se puede ser maestro sino á condición de haber estudiado á fondo la historia y de conocer perfectamente la naturaleza humana.» Otros escritores sostienen que la Política debe considerarse como el arte de gobernar, y que en manera alguna adquiere el carácter de ciencia.

Esta última opinión se apoya sobre multitud de errores esenciales. Toda ciencia se convierte en arte cuando sus verdades se ponen en concordancia con la vida práctica (1): la trigonometría se transforma en el arte de medir; la ciencia ju-

(1) No juzgamos bien expresada la diferencia entre la ciencia y el arte que se hace en el texto, aun cuando, párrafos adelante, aparece mejor concebida. Para nosotros el arte no consiste en evidenciar verdades en la vida práctica, sino más bien en realizar la vida reflexivamente, ó, lo que es lo mismo, poniendo del lado del sujeto cuantos medios y condiciones son necesarios para que resulte la obra perfecta en lo

rídica, en su aplicación á las necesidades del procedimiento, en el arte de defender, ó en otro que ha tomado recientemente un gran desenvolvimiento, el arte de acusar: la teología en la oratoria del púlpito: la filosofía en la dialéctica ó arte de la discusión. Para los Romanos, la ciencia jurídica, en su aplicación práctica, era el arte de exponer el bien moral y lo justo *(ars boni et æqui)*. La mecánica sirve de fundamento al arte de construir las máquinas; la patología, la fisiología y la anatomía al arte de curar, etc.

Hoy día se da á las mismas Bellas Artes una base teórica. Todo arte, sin excepción, en tanto que merece este nombre, se funda sobre principios fijos, sobre reglas de experiencia estrechamente ligadas en conjunto y científicamente coordinadas, que no pueden dispensarse de estudiar las personas deseosas de adquirir una cultura artística seria. En la pintura, el color, la perspectiva, no son simple negocio de inspiración personal. Cuanto más larga y rica en hechos es la historia de un arte, tanto más importancia adquiere su parte teórica. Sostener que el modo de gobernar ha de depender exclusivamente de las ideas personales de cada político, es lo mismo que decir que la acústica no interesa al músico, ni la óptica al pintor.

El error que consiste en considerar el arte político como soberano, é independiente de todo dato científico, se funda sobre simples querellas de palabras y de terminología, ó proviene de un concepto insuficiente del papel de la ciencia. Los que se han atrevido á negar el valor de la política teórica, en cuanto ciencia de los actos de gobierno, tuvieron indudablemente ante sus ojos la serie de abstracciones que la filosofía, tan extraña con frecuencia á la existencia real, ha pro-

posible; por eso, pues, no basta vivir de cualquier modo para que el arte resnlte, es preciso vivir con arte (reflexivamente): de donde se sigue que sus cualidades características son: la habilidad, la reflexión y la libertad, y nunca el evidenciar verdades, que es tarea propia y suprema al mismo tiempo, del conocimiento.—(B y P.)

clamado como verdades absolutas, sin consideración al lugar ni al tiempo: ó bien abrigaban el propósito ridículo de marcar y clasificar todas las manifestaciones concretas de la vida pública, como si se tratara solamente de hacer el índice de un libro, y no en realidad de trazar á los gobernantes ciertas reglas de conducta. En atención á semejantes exageraciones, sería sumamente necesario insistir sobre la influencia decisiva que en la Política práctica tienen las facultades y los juicios personales. El que olvida estos elementos se equivoca á menudo en su juicio de las cosas de este mundo. Toda teoría que aspire á la aplicación, debe tener necesariamente en cuenta las personas encargadas de realizarla y la diversidad de sus aptitudes.

Todas las monografías, las disertaciones todas de un siglo entero, no bastarían para hacer un hombre capaz de gobernar un gran Estado, si le faltasen la habilidad, la penetración, la decisión; en otros términos: las facultades supremas de la inteligencia, sin las cuales no se podrá ni concebir ni llevar á efecto la dirección de negocios públicos de alguna importancia (1).

De otro lado, es completamente cierto que el hombre de Estado mejor dispuesto no logrará el fin que se propone en la mayoría de los casos, obedeciendo tan sólo á la inspiración del momento y escuchando sus sentimientos personales. ¿En dónde y cómo adquiere la experiencia indispensable para adoptar resoluciones y preparar actos fructuosos? Es esta

(1) Seguramente que sería muy difícil la prueba de la afirmación que el sabio escritor hace de que la habilidad, la penetración y la decisión son las facultades supremas de la inteligencia. Aceptamos de buen grado que la segunda pertenezca á la esfera de lo noológico; pero es preciso convenir en que la habilidad resulta de la compleja armonía de la adhesión del sentimiento y de la determinación íntegra de la voluntad con la concepción intelectual en y para la realización de la obra artística, así como la decisión pertenece toda entera á la voluntad, por supuesto después de bien convencido el agente de la necesidad de obrar.—(B. y P.)

una pregunta que plantea una cuestión de segundo orden. Por ahora conviene dejar sentado que, dada la complicación y diversidad que en la vida de nuestros países civilizados engendran las múltiples relaciones sociales, y el escaso tiempo de que dispone el hombre de Estado para amoldar sus empresas á las propias observaciones, nos parece muy difícil que pueda dar de mano á las enseñanzas que le proporciona la ciencia de la política.

2. *Paralelo entre la ciencia de la guerra y el arte de la guerra.*—Nada mejor para demostrar la relación que existe entre la teoría política y el arte de gobernar, que notar el valor de las ciencias militares para el arte de la guerra. Los conocimientos que un jefe de ejército posee en materia de estrategia, táctica, historia militar y fortificación, son la base de nuestras presunciones en su favor. Es verdad que se puede dirigir la grande ó la pequeña guerra y tener nociones extensas acerca de las principales campañas anteriores, y sin embargo no hallarse capacitado para mandar una batalla y ganarla; pero menos confianza debe merecer el oficial ignorante que obtiene éxito inopinado, gracias á un feliz golpe de mano, ó aquel otro imperito á quien el puro azar le proporciona una ganancia en la lotería de la guerra. La biografía de los grandes generales y de los grandes hombres de Estado modernos nos revela los profundos y vastos estudios que han tenido que hacer para preparar sus planes y sus empresas, y la juiciosa aplicación que han verificado de la experiencia adquirida de sus antepasados.

El arte de la guerra consiste hoy esencialmente en asimilarse los conocimientos, las observaciones, los descubrimientos y los perfeccionamientos de la química en las materias explosivas, de la física en la construcción de armas de fuego, de la telegrafía, de los caminos de hierro, de la cirugía, para poder lograr el fin único, que es poder usar de ellos en el momento decisivo; mas aparte de este arsenal de experiencias y de conocimientos acumulados, para cuya adquisición

todo Estado militar moderno se ve obligado á cultivar las ciencias naturales en interés de la propia seguridad, el éxito de las operaciones no depende menos de la aptitud del General para sacar partido, en el momento solemne, de los recurcursos preparados durante el período anterior. Lo mismo sucede en la ciencia política. Las guerras de 1866 y de 1870 han demostrado la importancia de la instruccióu teórica militar. Un ejército que por su falta de experiencia parecía inferior á sus adversarios, ha sabido batir á las tropas austriacas y francesas, que pasaban por muy superiores; porque el Estado Mayor prusiano poseía á la perfección la ciencia de la guerra. Muchas experiencias personales carecen de valor si la crítica teórica no les da la exacta medida de lo que debe hacerse.

3. *El desarrollo de la ciencia disminuye la esfera del arte en la política.*—La ciencia política es útil, en cuanto que las reglas que estatuye son aplicables á la dirección de los negocios públicos. Por otra parte, el arte en las concepciones políticas y en su ejecución tiene la misión de discernir las circunstancias en que la regla política general es aplicable, y en cuáles no lo es; de distinguir los casos en los que la regla supone una excepción, y de establecer, por consiguiente, las modificaciones que exige la empresa proyectada.

Büchez, reconociendo el valor que en este concepto tiene la teoría, se ha propuesto completar con una política teórica el arte de gobernar, por medio de una ciencia especial, denominada Política práctica; lo mismo que hay matemáticas aplicadas al lado de las matemáticas puras. Si este autor entiende por Política teórica lo que en Alemania se llama *Allgemeine Staatslehre* (Teoría general del Estado), no tenemos que hacer objeción alguna. Según la definición que hemos dado, la Política como ciencia se preocupa de las aplicaciones, al igual que la ciencia del Derecho: por eso nosotros nos limitamos á oponer la Política como ciencia á

la Política en cuanto simple arte, á la práctica gubernamental.

Tratemos de precisar mejor la relación entre ambos conceptos.

Las circunstancias infinitamente variables de tiempo y lugar que un hombre de Estado habría de aceptar por necesidad como base de sus operaciones, no serán jamás previstas completamente en la teoría, ni por consiguiente tratadas á fondo en ella. Existen límites naturales que se imponen á la ciencia del Derecho cuando formula las reglas que deben introducirse en la legislación.

En otros tiempos se creía de buena fe que la ley alcanzaba á prever y reglamentar todos los casos posibles.

Hombres eminentes, cual Justiniano y Federico el Grande, eran de opinión que se podía prohibir la interpretación de las leyes y secar de este modo la fuente de las controversias y de las dudas entre los jurisconsultos. Mas adelante se ha hecho justicia á este error. Se comienza á comprender que el valor práctico de una legislación depende muy particularmente de los que son llamados á aplicarla. Tratar de prever y regular en la ley todos los incidentes de la vida es, no solamente tarea punto menos que imposible, sino ocasionada en gran manera á embrollar y paralizar la acción de la justicia, por la acumulación de particularidades minuciosas.

Por la misma razón, la ciencia política debe limitarse también á determinar claramente las relaciones de causalidad que tengan una importancia general en materia de gobierno, porque logren una demostración y una justificación empíricas. Conviene, por el contrario, prescindir de las circunstancias que, según el curso ordinario de las cosas, pueden producir efectos probables que escapan á todo cálculo anticipado. Lo más que debe hacerse es indicar que acaso sean susceptibles de realización, con el fin de marcar el grado de probabilidad de que se verifiquen en el momento de la obra. (XII.)

Indicamos, pues, en la consideración anterior, lo que puede precisarse cuanto al objeto concreto de la Política como ciencia del arte político. Admitimos que los elementos calculables ó incalculables que influyen sobre la eficacia de los actos de los Gobiernos, quizás no tengan límites inmutables; por eso la relación entre la ciencia política y la práctica gubernamental no es la misma que en tiempos atrás.

En general procede dejar sentado que la esfera de los conocimientos teóricos aumenta con el desarrollo progresivo del espíritu humano, en la medida en que los métodos de observación científica nos suministran, con precisión, hechos hasta ahora mal comprendidos.

De acuerdo en este punto, ¿síguese lógicamente que lo que en el gobierno de los Estados constituye un arte, cuyos efectos es imposible señalar de antemano, debe ir poco á poco aminorándose? Esta proposición no será susceptible de rigurosa demostración: es una simple hipótesis; porque mientras que nuestro método científico se reduzca la observación de los hechos de la vida pública que no se hallan todavía sometidos á una ley de causalidad, ocurrirá que se descubrirán fenómenos no apreciados hasta entonces, que es preciso admitir, al menos provisionalmente, en el concepto de factores no previstos de la política.

Se puede demostrar con toda evidencia que en más de un objeto de la actividad intelectual del hombre, el desenvolvimiento progresivo ha seguido la marcha indicada por nosotros, y que el elemento *arte*, el elemento individual, va perdiendo terreno poco á poco (1). En la Antigüedad y en la Edad

(1) Aquí se confunden indudablemente dos ideas que no son iguales: la de arte y la de habilidad, puesto que así como en la segunda dominan los atributos de la individualidad, en el primero cabe reconocer la influencia social en toda su extensión, mostrada, por ejemplo, en la educación, que nunca puede ser meramente individual; en tanto que es resultado al mismo tiempo que de la *capacidad* que tiene para educarse el hombre, de la *potencia* educativa de todo lo que compone é informa el medio social.—(B. y P.)

Media ha habido médicos célebres antes que el diagnóstico de las enfermedades se fundara sobre los principios científicos descubiertos por la Medicina moderna. Se sabía operar la catarata aun sin conocer la naturaleza íntima de esta afección.

Aun cuando en la Edad Media fueran muy humildes los conocimientos anatómicos y fisiológicos, no por eso se dejaban de curar ciertas enfermedades. ¿Será por esto aventurado concluir que la Anatomía patológica no ha hecho progresos enormes y no ha adelantado lo bastante para somemeter á crítica racional las prácticas médicas de tiempos pasados? Los groseros errores cometidos en el diagnóstico, pronóstico y tratamiento de los padecimientos, en épocas anteriores, que no fué posible patentizar por falta de una teoría de la medicina, producen hoy responsabilidad criminal para sus autores.

Lo mismo acontece en la esfera de las ciencias sociales, en las investigaciones económicas y estadísticas hechas hace un siglo. Por grandes que hayan de ser los progresos reservados á la ciencia, por numerosos que sean los puntos de controversia, todavía en suspenso, ó incesantemente suscitados por los perfeccionamientos científicos, es indudable que el arte político puede hoy, auxiliado de la teoría, establecer perfectamente cuál es su responsabilidad. La teoría de la Política tiene, pues, considerable repercusión en la práctica gubernamental, en cuanto que disminuye sensiblemente la probabilidad de las faltas y de los errores políticos.

Para hacer una comparación con lo pasado, por vía de ejemplo, bastaría notar las importantes correcciones que, gracias á la estadística moderna, ha sufrido la antigua política en lo que toca al problema de la población *(Bevölkerungs politik)* (1).

(1) ¿Puede afirmarse que el dominio del arte disminuye á medida que la ciencia política progrese? Si el arte no es otra cosa que el obrar ordenada y reflexivamente de modo que la ejecución sea conforme la

4. *El arte de la palabra, antes y ahora.*—Se podría apreciar también la disminucion del valor del *arte* y del elemento personal en la dirección de los negocios púbiicos, por los cambios que ha sufrido en el transcurso de los siglos el arte de la palabra en materia política y judicial. Los discursos pronunciados en Atenas ó en el Foro romano en favor de un acusado, ó en el Senado, por Cicerón contra Antonio, no hubieran tenido hoy, ni aun remotamente, el efecto que en su tiempo han producido. Es necesario decirlo: el ideal de la elocuencia de un Demóstenes y de un Cicerón ha hecho su camino, porque en materia política y judicial, por consecuencia de los progresos de la teoría, los oyentes son cada vez más independientes de los oradores que á ellos se dirigen. En un tribunal prusiano, la oratoria ciceroniana del abogado sería perjudicial al cliente, y acaso le produciría una llamada al orden. (XIII.)

naturaleza de la cosa pide, y según esto, hace obra artística aquél que en la realización de una empresa cualquiera procede de tal modo, que su acción, cuidadosamente dirigida á un fin, *exterioriza* y hace aquello que es preciso para que el resultado responda al ideal (V. Giner: *Estudios de Literatura y Arte*, pág. 3), no puede afirmarse que su dominio disminuye con el progreso de la ciencia. Antes bien, diremos que á medida que la ciencia política ensancha sus esferas, el arte alcanza aún mayor importancia y adquiere mayor amplitud en sus dominios. Porque el arte no consiste en vencer las circunstancias imprevistas, ni tampoco en realizar grandes empresas por caminos inesperados ó torcidos, sino, como indicado queda, en hacer efectiva, mediante decisiones reflexivas de la voluntad, la verdad de las ideas. En el caso de la Política, el arte llevará á la práctica las soluciones propuestas por la ciencia. Mas, atendiendo al momento en que el arte se presenta como necesario, se verá que precisamente aparece cuando hay que cumplir algún progreso señalado por la ciencia. Tanto el autor, como Bluntschli, De Parieu y otros caen, en algunas confusiones al tratar de las relaciones entre la ciencia y el arte político; por falta de precisión en ambos conceptos y por no establecer bien la diferencia que hay entre el arte político y la Política práctica. Pero el hablar de estas cosas nos llevaría muy lejos, siendo imposible contenerlo en los límites de una nota.—(B. y P.)

En la antigüedad, la retórica, en el propio sentido del término, era el arte de persuadir por medio de la palabra á las Asambleas deliberantes ó á los Tribunales encargados de juzgar: no fué, pues, en manera alguna, como se ha creído más tarde, el arte puramente exterior de aderezar un discurso. Entre los grandes oradores populares y los retóricos que pusieron, sobre todo más tarde, escuela de bien decir, había una diferencia análoga á la que existe entre un campo de batalla y un campo de maniobras.

Por las mismas razones, los progresos en la instrucción de los laicos, relativamente á la de los miembros del clero, ha tenido por consecuencia el disminuir la influencia de la oratoria del púlpito. Cuanto menos cultura exista entre las personas investidas con el cargo de jurados, ó que forman parte de una Asamblea deliberante, tanto más influencia ejercen en ellos los recursos oratorios. Haced en una *Skouptchina* sérvia, ante cientos de diputados, el elogio fúnebre de un jefe asesinado, y los veréis, presa de la mayor emoción, prorrumpir en sollozos. Los Parlamentos compuestos de hombres ilustrados manifiestan sus sentimientos por murmullos, por aplausos, ó, á veces, por *hilaridad general.* Es incontestable que en nuestros Estados modernos el fondo del discurso tiende á sobreponerse cada vez más á las *habilidades y floreos* de una forma poco adecuada. No se crea, sin embargo, que confundimos estos *abusos de la palabra* con la exposición clara y elegante, y que dejamos de conocer que la ausencia de una forma oratoria conveniente produce á menudo en los oyentes el enojo y la fatiga, hasta el punto de hacer irresistibles las comunicaciones más interesantes. En anteriores épocas, dada la organización de los Estados de la antigüedad, la retórica era un elemento esencial del arte de gobernar y de la administración de justicia; en nuestros días, cuando los Estados han revestido formas nuevas y cuando los conocimientos teóricos se hallan universalmente extendidos, la retórica no es apenas más que un elemento de orden

secundario. En la antigüedad clásica, un discurso elocuente significaba tanto en un negocio político, que se le podía calificar de acto de Estado *(Staatsakt)*, y á veces de potencia revolucionaria. Esto explica por qué las escuelas de arte oratorio son al propio tiempo escuelas de arte político.

No significa esto que en los tiempos actuales el arte de la palabra no tenga extraordinario alcance; pero sólo cuando se pone al servicio de conocimientos extensos y profundos. De todos modos, la palabra pronunciada en un círculo restringido de personas tiene menos importancia que la palabra escrita y universalizada por medio de la imprenta. No necesitamos insistir acerca del inmenso poder de la prensa. La palabra oral y escrita será todavía una fuerza mayor si, fortificándose el espíritu de publicidad hasta vencer las *rutinas oficiales*, expresa toda entera, con la necesaria nitidez y claridad, la opinión de las clases ilustradas y capaces de dirigir el Estado.

5. *Existe un arte de la Política.*—En los Estados libres, el arte político será la manera de modelar, en medio del conflicto de las opiniones, las convicciones de la nación y de procurar que obren en razón directa de los intereses vitales del país (1).

Con esto queremos indicar que si reivindicamos el valor y la importancia de la política teórica contra los que creen que la eficacia de los actos gubernamentales depende ex-

(1) Esta definición del arte político, implícitamente supone la diferencia entre ésta y la práctica política; pero, como se verá, su diferencia se refiere sólo á las artes políticas, pudiéramos decir, de los gobernantes. Y, sin duda alguna, hay más política que la que hacen los funcionarios del Estado. La manera de entender el arte político por el autor tiene una lejana analogía con la siguiente que encontramos en el eminente Schäffle *(Estructura y vida del cuerpo social*, vol. I, 451, traducción italiana); es la ciencia de la política (práctica), el arte de guiar todas las tendencias sociales contrarias, por nuevas direcciones y medios, con la resistencia colectiva mínima y con la mínima pérdida de fuerzas.—(B. y P.)

clusivamente de las aptitudes de los gobernantes, no podemos negar que existe un *arte político* claramente determinado.

Procuremos precisar su naturaleza.

Todo acto gubernamental no es necesariamente una manifestación del arte político. La mayor parte de estos actos, aunque el Gobierno tuviera cierta latitud en el modo de realizarlos, son simples reiteraciones, conforme á una práctica recibida. Lo mismo que en materia de jurisprudencia, se dan también, en el orden administrativo, una porción de casos que se presentan todos los días, y algunos que, aunque no revistan este carácter ordinario en la práctica, se les considera como si lo fueran. Los negocios de esta especie son esencialmente mecánicos para los funcionarios de la Administración: no despliegan en su tramitación y resolución otro arte, otra iniciativa que la que emplearía una máquina que reprodujera al infinito una obra original. El administrador que ha inventado un procedimiento reconocido como bueno, y que ha sido conservado, pasa á la categoría de político; no sucede lo mismo á los meros imitadores, que no hacen más que seguir la senda trillada (1).

(1) Esta equiparación del político con el administrador nace indudablemente de confundir la Política con la Administración, considerando aquélla, cuando más, como un grado superior de ésta. Como el deslinde entre una y otra disciplina gubernamental es de capital importancia en la ciencia del Estado, aun sin tratar extensamente de esto, la oportunidad exige que no dejemos de consignar aquí que la *política* viene á ser como la suprema dirección de la vida del Estado, la *administración*, el cumplimiento efectivo de ella, ó sea la relación de los medios adecuados con sus fines, previa la producción de aquellos: de donde el *político* pide, para formarse y ejercer su misión, condiciones diferentes en un todo del *administrador*. Hay entre ellos una distinción semejante á la que existe entre el pensamiento y la ejecución; pero demás será decir que ninguno cede en importancia al otro, pues que ambos son necesarios, dignos y elevados en la gobernación del Estado — (B. y P.)

Fija la atención de algunos publicistas en lo apuntado, por ejemplo, en las medidas que la policía adopta continuamente, aun en tiempos tranquilos, para la conservación del órden público; en la mayoría de los nombramientos del personal inferior y medio, etc., han adoptado el uso de hablar de política *menuda*, en oposición á la *gran* política *(Niedere, höhere Politik)*. Otros muestran cierta repugnancia á comprender aquellos asuntos en la política, reservando este nombre para los actos de más alta significación.

Se equivocan los unos y los otros, á nuestro modo de ver, tomadas al pie de la letra sus manifestaciones. Aun cuando los casos citados por vía de ejemplo no sean efectivamente de una índole transcendental para la cosa pública, no debe considerárseles por eso como menos importantes en la política práctica. Nunca sería oportuno ni acertado trasladar al terreno de la política la diferencia que en materia de caza existe entre la *mayor* y la *menor*, por razón de la clasificacion zoológica de las piezas.

Se equivocaría de medio á medio el que imaginara que era cosa baladí el tratar con cuidado estos negocios *menudos*, precisamente porque se repiten todos los días. Lo que importa más al hombre es la satisfacción de las necesidades diarias. Abandonar las cosas de este orden que tanto interesan, durante todo el año, á las diversas clases sociales, comprometería gravemente la buena marcha de la máquina gubernamental.

Si, atendido su objeto, no cabe de ningún modo calificar tales actos de *política menuda*, tampoco resultará muy exacto denominar *gran política* todo lo que se elabora en los ministerios de un Estado. Aquí también hay una porción de asuntos cuya resolución es completamente mecánica, y hasta puede ocurrir que un negocio que hoy parece que tiene suprema importancia, mañana pase tal vez á la categoría de los insignificantes.

Debemos apuntar también que yerran los que califican la

importancia de los asuntos por la posición más ó menos elevada de los personajes que en ellos intervienen.

La distinción entre la política *grande* y la política *menuda* se funda en una concepción instintiva y confusa; no tiene ningún valor científico: lo propio acontece con la opinión de los que creen que los pequeños actos administrativos están desprovistos de todo carácter político.

6. *Reiteración é iniciativa en la acción política.*—Preciso es examinar más de cerca de qué modo en cada acto gubernamental se manifiesta el arte de los que le verifican, y, por consiguiente, distinguir lo que en él se nos presenta como reproducción constante de prácticas determinadas de lo que aparece como iniciativa: la invención de nuevos modos de proceder ó la transformación de los antiguos. Convengamos en que puede haber arte en un acto del orden más ínfimo, ó emanado de un modesto empleado de última clase. El más humilde servidor del Estado que entregado á su propia inspiración ó á sus solos recursos sepa, por una hábil aplicación de los medios de que dispone, presentir y prevenir una calamidad pública inminente, un motin, por ejemplo, habrá realizado una obra de arte y de genio en su esfera. En general, todos los negocios administrativos corrientes, que se reproducen incesantemente, entran en la categoría de procedimientos técnicos; sin embargo, tienen por base una verdadera ciencia, fruto de larga experiencia; ciencia de la que los agentes inferiores ni aun sospechan la existencia, y que debería denominarse *Tecnología política* (1).

Hay otros actos que, ó son aplicación nueva de una forma

(1) Procurando establecer, en la medida de lo posible, la diferencia entre la Política y la Administración, esta *Tecnología política* en gran parte podría ser considerada como *arte de administración* en el Estado, para lo que tanta falta hace preparar á nuestros empleados, y que en Alemania logran tan admirablemente, hasta el punto de hablarse muchas veces de su *genio administrativo.*—(B y P.)

antigua, ó innovación en los procedimientos gubernamentales. En aquéllos, el arte se determina muy claramente, cuando el resultado ha respondido á las previsiones y á las intenciones. Se manifiestan de maneras muy variadas: consistirá ora en renovar ó en consolidar instituciones ya caducas, ora en modificar, no obstante la oposición de fuerzas é intereses coligados para mantenerle, un estado de cosas tenido por peligroso y nocivo; ya en poner al país al abrigo de peligros que le amenazan de fuera, ó en prevenir una guerra inminente sin sacrificar la dignidad de la nación, ya en fin, en inventar y organizar nuevas formas administrativas, apropiadas á necesidades diferentes. En otros términos: se reconoce que un político ejecuta una obra artística y tiene genio creador, cuando manifiesta su iniciativa y su acción puramente personal, siempre que los cambios por él introducidos signifiquen un progreso incontestable y permanente, ya en el interior, ya en el exterior.

En el momento en que se realiza la reforma, acaso se pone en tela de juicio la oportunidad. No se verifica ningún acto de esta clase sin lesionar ciertos intereses y provocar, por ende, su oposición. En la época de la constitución de la Confederación germánica del Norte se discutía si la fuerza militar de Alemania había aumentado ó disminuído en comparación con la que antes tenía. No hace mucho tiempo que un periódico romano consideraba la Reforma como la obra de un fraile innoble y perjuro. Cincuenta años después de sus creaciones, el barón de Stein era tildado, durante los debates de un Parlamento que, sin el poderoso esfuerzo de aquél, no hubiera podido reunirse, de revolucionario criminal, responsable de todos los excesos reales ó presuntos de los agitados años que ha atravesado Alemania. Se creyó que Rowland Hill era un loco cuando propuso que el precio de los sellos de correos se fijara uniformemente en un penique.

Esta fuerza creadora que caracteriza al hombre de Estado, y que se mide por la creciente prosperidad de la nación, ha

tenido siempre ciertos prodromos en la historia de la humanidad. Las ideas, aun aquellas aceptadas como revelación sobrenatural, han sufrido cierta elaboración antes de convertirse en dueñas y dominantes. Síguese de aquí que la iniciativa del hombre de Estado no tiene necesidad de manifestarse, y ordinariamente no se manifiesta bajo la forma de una idea del todo nueva, sino simplemente como un modo de aplicación ó de ejecución. La idea de la unidad alemana ha nacido en el espíritu del pueblo en medio de los acerbos dolores producidos por persecuciones políticas y judiciales; pero ningún partido había inscrito en su programa que una pasajera excisión entre el Norte y el Sur hubiera de determinar la constitución del nuevo imperio (1).

6. *Caracteres políticos y hombres de Estado.*—Se puede reconocer por ciertas señales la aptitud particular de una personalidad para los altos negocios gubernamentales: aptitud que se compone de dos cualidades contrarias en la apariencia: la firmeza en las resoluciones y la flexibilidad en la ejecución de lo que se ha resuelto.

La primera de estas dos cualidades le permite sostenerse en la situación aceptada como justa y conveniente; soportar la inevitable contradicción de los caracteres indecisos y dudosos: resistir á los que prefieren dejar ir naturalmente las cosas, porque tienen miedo de incurrir en responsabilidad, en caso de mal éxito, y porque viendo dificultades por todas

(1) El magistral estudio que á continuación hace el autor acerca del hombre de Estado, muy pocas veces se hace convenientemente en los libros de Principios de política, sin duda por el exagerado carácter abstracto que suelen tener, y acaso también como inconsciente reacción contra la manera de considerar la política por los que de ella escribían bajo el antiguo régimen. En él formula de una manera implícita una diferencia que importa dejar sentada entre el *politicien*, el vividor de la política, y el político de veras, es decir, el político de aptitud, vocación y conocimientos. Esta diferencia la hizo notar muy bien, ocupándose en el examen de este libro, Valvert, en la *Revue de Deux Mondes.*—(B y P.)

partes, acostumbran á recomendar, en el conflicto de opiniones, la pasividad como la actitud más provechosa. El hombre de Estado dotado de firme resolución, se parece al héroe del Tasso que camina imperturbable hacia el fin que se propone, á través de todos los terrores y de las seducciones que pone en juego el mágico para apartarle de él. La posibilidad abstracta de un error ó de un prejuicio no le detienen, puesto que ha aquilatado cuidadosamente los medios de evitarlos.

Además, para lograr un resultado seguro en la ejecución de un plan maduramente meditado, es necesario que el hombre de Estado posea una buena dosis de flexibilidad que le permita ·plegarse á los múltiples y rápidos cambios que se ofrecen en la vida, y no perder de vista los incidentes favorables ó adversos que surgen de improviso. Valentía y previsión, prontitud y prudencia, hábito de hablar y de callarse á tiempo, reserva y cortesía, confianza y desconfianza, producto del conocimiento profundo de los hombres; todas estas cualidades, aparentemente contradictorias, son fruto de aptitudes naturales concienzudamente cultivadas y aquilatadas en una variada experiencia en las infinitas relaciones de la vida (XIV).

En ocasiones, el hombre de Estado se nos presenta adornado de cualidades que á primera vista se repelen; lo cual parece á las gentes inexperimentadas, enigmático ó incomprensible. Esta contradicción de pura exterioridad revela, por el contrario, una unidad superior en el carácter del hombre de Estado. La crítica histórica debe, pues, apreciar, no solamente los triunfos que ha logrado, sino también los obstáculos que ha tenido que vencer; una vez que es acertado medir el grado de poder personal del hombre de Estado por la rigidez y dureza de los materiales sobre los que ha ejercido su acción. Los hombres como Cavour se recomiendan á la pública admiración, porque saben hacer que converjan hacia un punto único, ya los escrúpulos de legitimidad y los pujos de hipocresía de un soberano, ya los movimientos revolucionarios del pueblo.

No existe teoría posible que comprenda y abarque estas transcendentales manifestaciones del arte político: aparecen en la historia como acontecimientos aislados, y las recomendaciones ó preceptos teóricos no ejercerían influencia alguna sobre el desarrollo de facultades ó de rasgos de carácter tan raros. En la realización de las grandes acciones, el éxito depende en gran parte del golpe de vista, de la penetración que en un momento dado determinan en el hombre una especie de presciencia; por eso el momento en que debe verificarse un acto político importante escapa á toda investigación teórica previa; la teoría no alcanzaría á precisar en qué instante el acto político hubiera de ser considerado tardío ó prematuro (1) (XV).

(1) Aun cuando á renglón seguido el eminente Holtzendorff quita importancia á la afirmación absoluta que establece en el párrafo del texto, que es manera peculiar del autor, como habrán podido observar los lectores, no por eso debemos dejar sin el debido comentario la doctrina aventurada que sustenta, de que las transcendentales manifestaciones del arte de gobernar no tiene teoría posible: la teoría es ciencia, es conocimiento completo, y por lo tanto, es consideración de las causas, de los efectos, de las leyes de un hecho, de las circunstancias que en él pueden influir, y no hay posibilidad de obrar bien (practicar) sin haber conocido bien, sin haber reflexionado bien (teorizar), lo que equivale apreciar cuanto *humanamente* puede ocurrir en la realización de un arte. El mismo Holtzendorff admite este raciocinio cuando habla más abajo de la *presciencia* del hombre de Estado. Talleyrand, Metternich, Turgot, Federico II de Prusia, el marqués de Pombal, Floridablanca, Cavour, Thiers, Bismarck, fueron y son hombres de ciencia eminentes. Esto no es negar, muy al contrario, que la *práctica* tenga y debe tener su repercusión en la teoría, como que la ciencia *es vida*, y por lo tanto se nutre de la experiencia, sino dejar á cada uno su importancia especial, y apreciar en su real valor la suprema influencia que ejercen en la acción. Desconocer la importante cooperación de la política teórica, sería incurrir en la enorme equivocación de creer inútil la notabilísima obra que estamos traduciendo, la cual, aun teniendo en el autor un carácter marcadamente práctico, por dárselo así Holtzendorff á la Política, es obra política de pensamiento, obra científica.—(P y B.)

No esto decir que la Política teórica no haya tenido un gran valor, aun para los más eminentes hombres de Estado. Se han servido de ella como de piedra de toque para contrastar sus propias observaciones, y como de complemento de su limitada experiencia personal: es una excelente consejera en el período de concepción y de preparación; su estudio acaso suscitará dudas en el espíritu de aquéllos, pero sus convicciones alcanzarán más alto grado de firmeza, cuanto mayor hubiera sido el esfuerzo que hayan hecho para desvanecerlas.

No existe ningún hombre de Estado tan enamorado de sus propios juicios que no busque en el estudio de los precedentes el medio de asegurar las probabilidades de éxito. Los políticos cortos de vista obran sin conocer la regla; los políticos doctrinarios dan mayor valor á la regla que á las enseñanzas vivas de la experiencia. En realidad, es preciso saber apreciar la distancia que separa las reglas generales suministradas por la experiencia, de las particularidades de cada caso especial; en esto radica todo. Los que, teniendo que resolver un problema difícil, escrutan cuidadosamente lo que la experiencia de los siglos, debidamente probada y metódicamente coordinada, señala como regla, se procuran por lo menos un *bill de indemnidad* moral.

Por otra parte, no puede olvidarse que hombres de Estado eminentes han cometido algunas veces groseros errores políticos, y, más todavía, se ha observado que políticos de profesión han incurrido en los mismos prejuicios. Limitémonos á recordar que casi todas las naciones, en las más altas esferas de la diplomacia (sin exceptuar al mismo Napoleón III), consideraban indudable el triunfo de los Estados del Sur en la guerra de Secesión y la victoria del ejército austriaco en 1866 (XVI).

El vigor intelectual de un hombre de Estado digno de este nombre no se reconoce únicamente en la extensión y variedad de sns conocimientos, sino mejor aún acaso, en la rapidez con que se da cuenta de los acontecimientos y adi-

vina su sentido y relación, en un momento en que los demás ni acaso los sospechan: sobre todo cuando se trata de esos hechos psicológicos que son móviles tan poderosos en los individuos como en los pueblos (XVII.) Para la política no hay, en el orden psicológico, medios de prueba á los cuales se les pueda atribuir fuerza objetivamente obligatoria. Las cuestiones controvertidas no pueden ser resueltas ni por el voto de las mayorías, ni por sentencias judiciales; pertenece, en definitiva, á la convicción personal y subjetiva, la facultad de admitir ó de rechazar el valor de los hechos políticos considerados como importantes. En esta función puramente subjetiva es necesario prevenirse contra los peligrosos errores que tienen su origen en negar unos hechos por temor ó por aversión, ó en no aceptar otros, porque responden á una esperanza ó á una predilección personal.

Bien pocos hombres tienen, cuando estudian los hechos políticos, la facultad de hacer abstracción de sus temores ó de sus deseos. He aquí por qué en los debates parlamentarios cada partido afirma siempre que lleva detrás de sí la mayoría de la nación.

Es un error grosero creer que la libertad política de un pueblo impide á los hombres de Estado desplegar todos sus ingenios y todas sus capacidades. Un poder sin cortapisa y el favor de una autoridad hereditaria son para los personajes notables un motivo de inactividad, más bien que un estímulo para la obra. La susceptibilidad que engendra la crítica leal denuncia incontestablemente la debilidad del carácter, y esta crítica no se ejerce sino en los países libres. En nuestros días no es apenas creíble que nadie pueda pretender plenos poderes para realizar grandes acciones; he aquí la razón de que el hábito de someterse á la autoridad absoluta de un hombre de Estado omnipotente tenga casi siempre por consecuencia el debilitar el carácter de la nación.

Aun cuando desde el siglo XVII Inglaterra no haya sufrido crisis violentas parecidas á las sacudidas sentidas en

el continente á consecuencia de la Revolución francesa; aun cuando durante los dos últimos siglos el régimen parlamentario se desarrollara allí de una manera continua y apacible relativamente, no por eso es posible dejar de reconocer que han brillado muchos y muy ilustres hombres de Estado: bastará citar entre ellos los dos Pitt, Fox, Burke, Canning, Wellington, Peel y Cobden.

Es, pues, un error creer que la libertad política de un pueblo sea obstáculo al desenvolvimiento de las cualidades propias del hombre de Estado. Un poder sin contrapeso, y el favor de una autoridad hereditaria, son para los hombres de genio antes un peligro que un estímulo. La excesiva susceptibilidad ante una crítica leal, denota incontestablemente debilidad de carácter; y tal crítica sólo puede ejercerse en los paises libres. En nuestros tiempos no puede admitirse quo nadie pretenda reunir poderes ilimitados para realizar las grandes empresas. Además, el ejercicio condicional de la autoridad tiene como consecuencia, casi siempre, el decaimiento del carácter nacional.

No debe perderse de vista, por otra parte, que todos los eminentes hombres de Estado tienen, al lado de su especial personalidad, que nos deja la impresión de algo inimitable, rasgos comunes, á los cuales parece subordinado el genio. Sería muy instructivo para la *teoría política* estudiar estas cualidades.

En los países de más rica experiencia política, Inglaterra, Alemania, Holanda, la biografía de los hombres de Estado ilustres tiene un lugar preponderante en la literatura política, lo cual da cierto carácter practico á estos estudios; muy al contrario de lo que sucede en Alemania, Francia é Italia, que se distinguen por sus aficiones á las abstracciones políticas, lo que repercute en sus tendencias literarias.

Uno de los signos por los cuales se reconoce el golpe de vista del hombre de Estado, consiste en el conocimiento de los puntos de contacto existentes entre las diversas fuerzas que

obran en el Estado y de las relaciones que se dan entre las principales ramas especiales de la administración pública. Ante todo, el hombre de Estado sabe, siempre que obra, *que el efecto se hace sentir más allá del punto adonde se dirigiera su acción.*

Los gérmenes de enfermedad en la vida política no se fijan sólo sobre el primer objeto infectado; son contagiosos por naturaleza, y, por el contrario, siempre que el cuerpo del Estado se fortifica en un punto, el organismo entero siente los beneficiosos efectos del tratamiento. La denominación de organismo, que tan generalmente se aplica ahora al Estado, tiene sin duda gran realidad á los ojos de las personas que presiden sus destinos.

Un ministro, aun cuando conozca á fondo todas las particularidades de su departamento, no merecerá el título de hombre de Estado; hay entre el uno y el otro la misma diferencia que existe entre *virtuose* (*aficionado*) y artista. Si, por ejemplo, un hombre colocado á la cabeza de los negocios públicos pretendiera seriamente la separación de la política interior, de los asuntos extranjeros; el modo de reclutamiento del ejército, de la administración financiera; la organización judicial de las formas, de la administración propiamente dicha, en el sentido de que á la larga la una podría ser buena, mientras la otra continuara eternamente mala, sucedería que ante los serios argumentos que se le hicieran, ó buscaría una salida falsa, ó habría de confesar que no entendía nna palabra de política. Esto demuestra la necesidad de que al régimen de igualdad de los ministros se sustituya el de que haya por encima de ellos un primer ministro ó un presidente del Consejo representante de la unidad del Gobierno.

La teoría de la política debe, pues, proponerse mostrar la conexión de las cosas del Estado con sus efectos reflejos, y probar cuán defectuosos son los actos gubernamentales que se miran por uno solo de sus lados. Hemos venido, en conclusión, á la consecuencia de que es preciso concentrar las re-

glas políticas en una ciencia que comprenda las diversas ramas de los estudios políticos, y que tiene en la política valor esencial el principio de que para esclarecer los hechos de la vida pública deben deducirse de otros hechos, y nunca considerarlos como resultado de una categoría lógica cualquiera.

La subdivisión incesante de las ciencias políticas en una serie de disciplinas independientes, con constante aspiración á aislarse y á ocupar cada una un lugar preponderante relativamente á las otras, ha dado lugar á la escasa estima en que los hombres que se llaman prácticos tienen á la teoría. Esta tendencia particularista se ha acentuado considerablemente en la Economía nacional que ha abrigado en muchas ocasiones la pretensión de proveer, ella sola con sus fórmulas, á la regla de todos los actos gubernamentales (1) (XVIII). Durante cierto tiempo se aparentó creer que el interés económico y el interés del Estado eran una sola y misma cosa; sin tener en cuenta que al lado de los materiales existen los intereses éticos del país.

Las útiles aplicaciones de los principios anteriores llenarían muchas páginas, y renunciamos á detallarlas al por menor. Nos limitaremos á algunas breves indicaciones.

Para formar el personal del Estado (funcionarios y empleados), que es cuestión de alta importancia, se impondrá cada vez más, en la medida en que se subdivida el trabajo científico, la necesidad de una enseñanza general, con el fin de llegar á demostrar la conexión que existe entre

(1) Sirva de comprobación de la doctrina del autor los famosos propósitos de la llamada Escuela economista, quizá más desarrollada en España que en otros países, en cierto tiempo no muy lejano, y de la cual quedan todavía vestigios importantes; las pretensiones de los socialistas anarquistas á la formación de un partido exclusivamente obrero, las tendencias francamente gubernamentales del socialismo de Estado, y, por último, la preponderancia que en algunos países *prácticos* se atribuye al ministro de Hacienda, del cual parecen como satélites de un astro mayor los demás jefes de los departamentos ministeriales.—(B y P.)

los principales ramos de la administración pública (XIX).

Se hace preciso asimismo que desaparezca la separación teórica, demasiado acentuada, que se nota entre la cultura jurídica y la cultura política. Se observa que las autoridades científicas creen de buena fe que á las subdivisiones de la doctrina y á la distribución de las enseñanzas corresponden elementos análogos en la vida real (1). Así, en nuestra opinión, están en lo firme los que discuten la oportunidad de instituir al lado de las facultades de Derecho, otras destinadas á la enseñanza de las ciencias políticas.

También cabría aplicar las ideas expuestas á la composición de nuestros Cuerpos representativos. Sería de sumo interés examinar si, habida consideración del régimen actual de Alemania, no existiría un medio de determinar en aquella composición, con mayor exactitud, la proporción ideal entre los miembros que poseen ciertos conocimientos profesionales especiales y los que tienen una experiencia política general.

Hasta ahora estos dos elementos se hallan en oposición, con detrimento del efecto útil de ambos factores. Por una parte se observa cómo los especialistas que tienen asiento en una Cámara política, no se toman el trabajo de poner su ciencia al alcance de todo el mundo, y por la otra es muy de lamentar que los hombres que hacen gala de su sentido práctico estiman *à priori* que en política los conocimientos teóricos, por grandes que sean, no sirven de nada, y, sin embargo, no debería prescindirse en nuestros Cuerpos legislativos ni de los unos ni de los otros (XX). En la actualidad, una Asamblea puramente compuesta de especialistas de lamisma categoría ó de distintas, sería tan poco apta para la acción parlamentaria eficaz, como si estuviera exclusivamente formada de *gentes honradas* (Vertrauenswürdigen Characteren).

(1) Nos permitimos llamar la atención del lector acerca de lo que sobre esto decimos en una de las notas del capítulo I.—(B. y P.)

CAPÍTULO III

Lazo de unión entre la ciencia y el arte políticos.

1. Cuestiones que es preciso examinar en la política práctica.—2. I. La *cuestión de principio* en política.—3. II. La *cuestión de eficacia*.—4. Consecuencias para el régimen parlamentario.—5. III. La *cuestión técnica* del procedimiento en la ejecución.—6. Ejemplos demostrativos de la triple naturaleza de los actos políticos. La organización militar prusiana considerada en los principios y en los aspectos utilitario y técnico.—7. La cuestión de eficacia es casi siempre la cuestión capital en la política práctica.—8. Controversia entre los partidos acerca de si un asunto debe ser juzgado desde el punto de vista de los principios, ó según las consideraciones de eficacia.

1. *Cuestiones que es preciso examinar en la política práctica.*—El resultado práctico del saber y del poder combinados en política, es la aptitud para pronosticar los efectos de los actos de gobierno. Las dificultades de la vida política se asemejan mucho á las de las enfermedades internas, acerca de cuya naturaleza discuten los médicos mientras tratan al paciente, y en las que la verdad no se aclara sino después que el enfermo ha sucumbido. Aunque la comprobación del mal verdadero no tenga entonces utilidad alguna para el muerto, no queda la enseñanza perdida para la humanidad. Lo propio sucede en la política práctica (XXI). La solución de los casos discutibles no se encuentra á veces sino ya muy tarde, después que el historiador ha podido analizar el conjunto de los hechos y mostrar su encadenamiento. Casi siempre se nos ocultan ciertos elementos de la cuestión en el momento preciso. En las grandes empresas no podemos sino muy rara vez predecir absolutamente y con seguridad sus resultados. La tendencia á profetizar en

los negocios políticos embrollados, denota ordinariamente, ó presunción, ó ignorancia.

Por esto sería una falta de imparcialidad y de equidad censurar á un hombre de Estado porque ignore ciertos hechos que no han podido manifestarse sino después de realizada su empresa, y que mientras obraba no podían ser conocidos con certeza. No hay derecho á exigir de los gobernantes más que una sola cosa: que tenga un golpe de vista más certero, una precisión mayor que los gobernados.

Por lo demás, *toda empresa política puede reducirse á una forma determinada de desenvolvimiento, que importa estudiar.*

He aquí las tres cuestiones que deben ser examinadas sucesivamente en la política práctica: Primera, la *cuestión de principio;* segunda, la *cuestión de eficacia*, y tercera, la *cuestión técnica.*

2. I. *La cuestión de principio en política.*—En todo acto de gobierno que es libre (es decir, que no está prescrito por la ley), es preciso investigar primeramente si es conforme al derecho y á las buenas costumbres, y si los efectos que habrá de producir están en armonía con los fines generales del Estado, con el estado actual de la civilización y con las tradiciones del pueblo, en el cual el acto se efectúa (1).

(1) Al reflexionar sobre el contenido de este párrafo, se ocurre una cuestión importante que examinar. ¿Puede admitirse que con lo que ahí se exige respecto de un acto político, queda bien planteada la cuestión de principio? Por de pronto, al referirnos á un acto político-acto del ó para el Estado, la primera condición esencial exigible es que sea conforme á la naturaleza de éste. No se concibe un acto *político*, contra el *Estado.* Ahora bien; existiendo tal conformidad, dicho se está que no ha de ser contrario al derecho ni á las buenas costumbres, por cuanto que el Estado tiene su fundamento en el derecho, y éste contribuye á formar las buenas costumbres, como que es su ley constante.

Pero lo que principalmente motiva esta nota, no es eso, como se comprenderá. Dice el autor que es cuestión de *principio* examinar si el acto político, ó, mejor, sus efectos, están en armonía con el estado

Desde el punto de vista de los principios, debe ser condenado todo acto político contrario al derecho vigente, á la moral y á los fines que el Estado está llamado á cumplir, ó simplemente que va más allá de estos fines. Ejercer la beneficencia según las reglas universalmente admitidas en este mundo, sin distinción de cultos, ú opiniones, ó nacionalidad, es un deber de humanidad; pero un deber del hombre aislado, ó de los hombres asociados libremente. Disponer de los recursos del Estado para aliviar la miseria de los pueblos

actual de la civilización y con las tradiciones é intereses históricos del pueblo en que el acto se verifique. Desde luego puede discutirse si esto es cuestión de *principio*. El principio, en política como en todo, es lo esencial del objeto; afirmar que el acto sea conforme al derecho y á los fines del Estado, es plantear cuestión de principio ciertamente; pero no puede decirse lo mismo de lo demás, al menos en tan absoluta medida, porque así como al exigir la conformidad del acto con los fines generales del Estado, se formula una exigencia de carácter permanente, y *esencialmente* la misma para todos los Estados; si se quiere, una exigencia *teórica*, ante todo; al exigir la armonía entre los efectos del acto político con la historia del pueblo y el estado actual de la civilización, se formula otra exigencia de muy distinta naturaleza, que varía según las circunstancias en cada caso. A nuestro modo de ver, el autor confunde aquí (pues más adelante, como se verá, no sucede eso), bajo el epígrafe de *cuestión de principio, dos cuestiones* perfectamente distintas en su naturaleza: la cuestión propiamente de *principio* y la cuestión que pudiéramos llamar de *oportunidad*. En un desenvolvimiento *lógico* de una empresa política (que no siempre es su desenvolvimiento *real, histórico*), la cuestión de *oportunidad*, íntimamente ligada á la de *eficacia*, se plantearía inmediatamente después de la cuestión de principio. Resuelto que el acto no es contrario á la naturaleza del Estado, ocurre el problema de carácter filosófico-histórico, en el cual se decide si el acto será *oportuno*, si dado el pueblo y su situación actual, el acto responderá á su ideal en aquel tiempo mismo.

Y aquí debemos hacer todavía otra observación. La conformidad del acto político con las tradiciones del pueblo no excluye los actos políticos de *reforma*, que van encaminados á procurar el mejoramiento del Estado, sino tan sólo implica aquélla la *prudencia de Estado* (*Staatsklugheit*), de que habla Mohl.

Por esta confusión que, en nuestro concepto, existe en el párrafo á

extranjeros, sería salirse de los límites en que la misión del Estado se encuentra encerrada actualmente, y se encontrará durante mucho tiempo, mientras subsista un lazo tan estrecho entre cada Estado y sus miembros propios. Los principios en política se manifiestan las más de las veces bajo una forma *negativa*, en el sentido de que prohiben ciertos actos que podrían llegar á ser realizados por gobernantes ligeros, que fácilmente se dejasen seducir por una utilidad completamente accidental. Por otra parte, lo que según los princi-

que esta nota se refiere, ofrécense algunas dificultades para expresar con las palabras propias el pensamiento exacto del autor. Con lo indicado se ve ya que, de las tres cuestiones, las dos primeras no aparecen definidas con exactitud. Y además, atendiendo á lo que después Holtzendorff dice, al examinar la segunda se ve que aunque bajo algún respecto se comprende en ella el problema de la oportunidad (*Zweckmässigkeit*), la cuestión para él es principalmente cuestión de eficacia y de utilidad (*Zweckdienlichkeit* y *Wirksamkeit.*) Porque *oportuno* es, ante todo, lo que puede hacerse en un momento dado de aquello que idealmente se considera *necesario* hacer en cualquier orden de la vida humana. Aquí, claro está, el político. Y esto lo comprende el autor casi en absoluto en la cuestión de principio. Mientras que el determinar los efectos mejores ó peores de los actos, pesar sus ventajas é inconvenientes, atender á sus resultados en vista de los esfuerzos que el acto ha de costar, problemas que Holtzendorff resume en la segunda cuestión, se refieren al punto de vista de la *eficacia* ó *utilidad* del acto, y no propiamente al de su oportunidad.

A nuestro modo de ver, los problemas que es preciso examinar en todo acto político, y que dan lugar á series complicadísimas de cuestiones, son: el problema del *principio*, el de la *oportunidad* del acto, el de su *eficacia* y *utilidad*, y, por último, el problema *técnico*. Aunque preciso es declarar que estos problemas, hijos todos de los diferentes *aspectos* bajo los cuales puede considerarse *el mismo acto*, no pueden plantearse, ni siquiera teóricamente, con una distinción absoluta, por cuanto que la *oportunidad* del acto está supeditada á su *eficacia* y *utilidad* y éstas dependen del modo de ejecución acertada, en que la *técnica* se manifiesta. Cconviene comparar lo que el autor dice en el párrafo que ahora anotamos, con lo que luego en el 6 dice, á propósito de las tres cuestiones en la legislación.—(B. y P.)

pios es positivamente necesario al Estado, en general debe estar prescrito y regulado por la ley (1).

Inmediatamente que un acto está reconocido como lícito y en armonía con la misión del Estado, la cuestión toma nueva forma para el examen.

Como tratamos especialmente de los principios de la Política, tenemos que investigar sns relaciones con los principios de derecho y de moral y con el fin del Estado.

Comenzaremos, sin embargo, antes de emprender ese trabajo, por explicar el carácter general de la cuestión de principio y de la de eficacia.

Las dificultades que es preciso vencer en el primer estado del proceso son bastante serias. Supongamos que no existe un acuerdo sobre la cuestión de principio al intentar la realización de un acto: ¿quién decidirá? Cada cual interpreta

(1) Cuanto más se avanza en el estudio de esta obra resultan más justificadas las observaciones que motivan ya algunos párrafos del capítulo I, porque aparece cada vez más claro el círculo de actividad en que el autor encierra la política. En el párrafo que nos sugiere este comentario se dice expresamente que «debe ser condenado todo acto político contrario al derecho vigente.» Después se añade que todo aquello que según los principios es *positivamente* necesario al Estado, debe estar prescrito por la ley; más adelante, como anotaremos, se señala como fundamento jurídico de la Política el campo ó esfera de acción de las llamadas leyes *permisivas*. De modo que, en opinión del autor, á pesar de las interesantísimas declaraciones que hace al fin del capítulo IV respecto á las relaciones entre la Política y el Derecho positivo, éstos, no sólo constituyen dos esferas distintas, cualitativa y cuantitativamente (la Política no es todo el Derecho positivo, ni viceversa, etc., etc.), sino que en cierto respecto vienen á ser dos dominios perfectamente separados. Empieza el uno donde el otro acaba. Así la Política, aunque debe ser siempre conforme al derecho, mas al derecho vigente, está limitada á la esfera de acción del Estado, que por su naturaleza casuística, circunstancial y variable no es posible fijar por adelantado en leyes de derecho positivo. Viene á ser algo que cae fuera de éste, en límites para él inasequibles.

A tales conceptos creemos pueden oponerse ciertos reparos. Es el primero, que todo lo político, como manifestación que es de la con-

la ley á su modo y según su opinión. Los unos la consideran favorable, los otros contraria. Y además, ¡de cuán distinta manera no se concibe el fin del Estado, ó sea el verdadero objetivo de la política!

Uno de los asuntos más importantes en la ciencia política resulta precisamente de la existencia de esas dificultades; porque á ella le corresponde desenvolver en la conciencia popular el verdadero fin del Estado. Puede decirse que *la teoría de los fines del Estado es el fundamento de la ciencia política* (1).

ducta humana libre, es *jurídico*, y aunque no esté predeterminada por la ley, es de derecho positivo, en cuanto que expresa *realización práctica* del derecho, es decir, la condición de éste para hacerse positivo. De ahí el derecho positivo político, las costumbres jurídico-políticas, etcétera, etc. Segundo, que la actividad del Estado (la actividad política) no se circunscribe á ese campo libre y *permitido*, sino que se manifiesta en todo él, en toda su vida, y se expresa, como en su forma jurídica, adecuada, en la Constitución, que es su *obra personal*. Por eso se llama *constitución política*. Ahora bien; en esa esfera el Estado forma su derecho positivo, y además, mediante su actividad, contribuye á formar *(función legislativa)* todo el derecho positivo social. Al indicar que todo acto político contrario al derecho vigente es condenable, se viene á desconocer esto, porque pudiera interpretarse que la condenación caería por igual sobre un acto de un *funcionario público*, de un *representante del Estado*, obrando fuera de su esfera legal, que sobre el ACTO POLÍTICO de progreso, de *destrucción* del derecho vigente político, por virtud del cual se quisiera dar nueva forma á la ley fundamental del Estado. ¿No es un acto perfectamente político el determinar una nueva manera de constituir las Cámaras? Claro es que sí, y lo son todos los actos de la representación del Estado que ejerciendo temporalmente, y en su nombre, el *poder soberano*, no son contrarios á la naturaleza ética del mismo Estado, ni, por tanto, la destruyen. Veáse más adelante.—(B. y P.)

(1) Esta afirmación del autor, que motiva todo el libro tercero de esta obra, es la que envuelve más capital importancia, como procuraremos demostrar en otros lugares de este trabajo crítico. Precisamente el defecto capital de la política formalista, abstracta y doctrinaria, es la inseguridad en el fin del Estado, la ausencia á veces del mismo como problema digno de estudio.—(B. y P.)

Es preciso reconocer ahora, que allí donde sería de desear mayor unidad de criterio, reina de hecho la diversidad de opiniones más absoluta. Las diferentes concepciones que hoy se formulan del fin del Estado son, miradas de cerca, singularmente oscuras, confusas y contradictorias. Para la mayoría de los hombres, el Estado no tiene otro fin que satisfacer sus propios deseos ó prestar ayuda á los intereses sociales. Hubo, sin duda, épocas en las cuales los hombres han reflexionado menos que hoy se reflexiona sobre la misión del Estado; pero no hubo ninguna en que fuera tal misión comprendida de tan variada manera.

Sería fácil demostrar que la diferencia en el modo de concebir el fin del Estado, es lo que *distingue unos de otros los partidos políticos contemporáneos.*

Frecuentemente se consideran como inciertos é incognoscibles aquellos puntos sobre los cuales existen opiniones divergentes muy numerosas. Por esto, no debe sorprender que toda una clase de políticos escépticos, no conceda importancia alguna á la cuestión de principio y hasta se burle de aquellos que hablan de principios políticos. A sus ojos, un principio se invoca tan sólo para encubrir con una máscara adecuada las acciones. Por lo demás, las censuras que recíprocamente suelen dirigirse los partidos se resumen en estas dos fórmulas: *no tener principios, ó no hacer caso de ellos.*

Entre esos dos escollos se encuentra el estrecho canal por el cual la política moderna debe navegar. No habiendo fines *universalmente asignados* al Estado, la teoría política estará expuesta siempre á una de esas censuras por lo menos. He ahí por qué se huye hoy de exponer en las mismas leyes los principios en que se fundan: así, los Códigos penales modernos se guardan muy bien de decir si tienen por fin la intimidación, la expiación ó el mejoramiento del culpable.

Según los fines que un Gobierno considera á modo de resultante extrema de sus principios, la política se caracteriza tan sólo como:

Política de guerra, de paz ó de neutralidad (en las relaciones exteriores).

Política dinástica, nacional ó de Gabinete.

Política revolucionaria ó legitimista.

La política que no tiene el valor de proclamar un principio ó que no sabe exactamente lo que puede y debe querer, se denomina comúnmente política del *juste milieu.* La diferencia fundamental entre las máximas de Estado inglesas y francesas se manifiesta principalmente, en que los hombres de Estado ingleses repugnaron siempre dictar reglas generales de conducta política, en tanto que, por el contrario, después de la Revolución, las Constituciones en Francia formulan ciertos principios generales: ejemplo que Alemania siguió ciegamente en 1848, cuando se redactó la máxima de que «todo poder debe emanar del pueblo.»

3. *La cuestión de eficacia.*—Una vez resuelta la primera cuestión, podemos penetrar en el círculo de las *cuestiones de eficacia.* Se sabe que el acto proyectado no se opone á ningún principio de derecho, ni de la moral, ni á consideración alguna de política superior: ocurre entonces determinar y examinar los medios de que se dispone para ejecutarlo. En esta segunda etapa, el problema se reduce á investigar la eficacia y utilidad del acto, según las consecuencias que de él resulten. Aquí es cuando hace falta mayor suma de perspicacia, seguridad y penetración; importa tener tino para saber hacer el cálculo de probabilidades. Todo proyecto discutible, desde el primer momento se encuentra expuesto á dos especies de objeciones: ó bien se dirá que el resultado apetecido no podrá obtenerse en aquel caso particular, ó que será contrario á lo que se espera; ó bien que no podrá ser obtenido sino á costa de sacrificios é inconvenientes superiores á las ventajas probables.

La cuestión de eficacia se presenta de la manera menos complicada relativamente, en la redacción de una ley, acerca de cuyo objeto y ventajas los factores esenciales, están de

acuerdo. Y, á pesar de esto, ¡qué de discusiones sobre tal ó cual disposición! ¡Qué de dudas, si la premura del tiempo permite tenerlas!

Tampoco son muy complicadas las cuestiones en las cuales el debate se reduce á la alternativa de saber si la medida proyectada debe adoptarse ó no, en razón á ser por sí misma más ó menos ventajosa, Pero el problema cambia completamente en los casos en que una serie de medidas concurren á un mismo fin, habiendo entonces necesidad de precisar y regular el orden y la sucesión de esas medidas, é importando además prevenir por adelantado cualquier eventualidad de un fracaso parcial.

En general puede afirmarse que el número de enmiendas de un proyecto crece en razón del número de personas llamadas á deliberar acerca de él (XXII). Por esto, las grandes asambleas son absolutamente incapaces de combinar desde el punto de vista de la eficacia, una serie de actos relacionados entre sí, é influyendo los unos sobre los otros. Aun las corporaciones compuestas de pocas personas no son aptas para intervenir en hechos que están subordinados al resultado de un acto que se realiza con gran rapidez, como cuando se trata de cosas referentes á la política exterior ó de las operaciones de una guerra.

4. *Consecuencias para el régimen parlamentario.*— La Dieta germánica (Bundestag) nunca llegó á colocarse en situación de dar á su representante Beust las instrucciones necesarias para la Conferencia de Londres de 1864. Durante la guerra de 1866 se perdió en absoluto, por parte de la Confederación, el recuerdo del antiguo Consejo de la Guerra austriaco. Todo aquello que por los hombres prácticos no puede ser fijado de antemano de una manera completa é indudable, mucho menos puede serlo, atendiendo á la eficacia, por las decisiones de una asamblea numerosa y heterogénea. Lo mismo en el gobierno monárquico que en el republicano, es de todo punto indispensable que la iniciativa de los ac-

tos facultativos del gobierno sea preferentemente del poder ejecutivo. *La natural influencia de las Asambleas legislativas en los países de instituciones parlamentarias, nunca debería llegar al punto de que gobiernen ellas mismas, ó á exigir que el poder ejecutivo esté supeditado en absoluto á su capricho; sino, por el contrario, debe limitarse á estimular al gobierno en el caso en que éste proceda con excesiva lentitud, ó que cometa omisiones inexplicables, y á inspeccionar constantemente su conducta y exigirle cuenta de sus faltas y torpezas* (1). Su principal papel

(1) No hace falta gran esfuerzo para ver ahí planteado ya el problema que ahora se formula bajo el epígrafe de *El parlamentarismo*. (Es de advertir que la obra de Holtzendorff fué publicada, la primera edición en 1869 y la segunda en 1879.) La inseguridad de las instituciones parlamentarias, manifestada en el repetido cambio de los Gabinetes ó Ministerios, la creciente ingerencia de las Asambleas legislativo-políticas en las funciones todas del Estado, y la perturbación general de los servicios administrativos, motivada por la intervención abusiva del *diputado* en ellas, y por la fuerza arbitraria del Decreto ministerial, han hecho que lo que Holtzendorff anota como un detalle (aunque importantísimo en su obra), se haya convertido actualmente en uno de los problemas más capitales de la política contemporánea. Aunque el punto de vista que Holtzendorff anota es anterior á casi toda la literatura del *Parlamentarismo*, conserva una novedad grandísima, porque debido, sin duda, á que está expuesto en una obra de política general, no ha sido criticado, ni tomado en cuenta por la infinidad de publicistas que del asunto han escrito en estos últimos años. Quizá pueda verse algo que á ello se parezca en la obra de Sumner Maine, *Essais sur le gouvernement populaire* (trad. franc.), y en la del Sr. Azcárate, *El Régimen parlamentario en la práctica*. Ese punto de vista es el que se supone al limitar la acción de las Asambleas ante las cuestiones *de eficacia*. Reflexionando sobre esto, y fijándonos en la índole del *proceso* á que el autor somete toda empresa política, podrían encontrarse datos para una solución teórica del grave problema parlamentario más fecunda, más fundamental que esos cambios meramente exteriores que proponen los partidarios del llamado, impropiamente, *sistema representativo*.

Considerando la política como actividad del Estado, es una función ó serie de funciones orgánicas que, para realizarse, exigen órganos

es sólo de crítica de los hechos. La República romana comprendió y aplicaba perfectamente este principio con relación

adecuados. Esas funciones activas, claro está, determinarán siempre la naturaleza de sus órganos. En esto indudablemente pensaron los filósofos todos, desde Aristóteles hasta Montesquieu, para establecer primero las distintas funciones y poderes del Estado, y después la adecuada organización del mismo. Pues bien; si ahora nos fijamos en el *proceso* indicado por el autor, como general á toda empresa política, veremos brotar, digámoslo así, las diferentes funciones, los distintos momentos activos de la función total política, en las *tres cuestiones* (ó cuatro, de *aceptar como buenas* nuestras observaciones), de *principio*, de *eficacia* (oportunidad y eficacia, diríamos), y *técnica*, con las mismas separaciones, y con la misma dificultad, para establecerla prácticamente. Como que las cuestiones indicadas son no más que los obstáculos que tiene que vencer constantemente el Estado con su poder soberano, y para vencerlas (es decir, para resolver las cuestiones en cada momento y caso), el Estado se organiza y vive. Buscando ahora los órganos para las funciones, la naturaleza misma de la cuestión de *principio*, y, en gran parte, la de *oportunidad*, pide que sean resueltas siempre por la Asamblea, porque constituye lo que el autor llama más adelante la *fase preparatoria* de los negocios públicos. En efecto; para determinar si una medida política es conforme á la naturaleza del Estado, y, además, si la opinión lo exige, nada mejor que las Asambleas representativas. No aparece tan clara la cuestión de *eficacia*. Es esta muy compleja, y se comprende que, después de todo, uno de los motivos del *Parlamentarismo* radique en el equivocado procedimiento empleado para resolverla. Pero es necesario distinguir dos períodos en la misma cuestión de eficacia, para plantear adecuadamente el problema. Uno abarca el momento teórico, en que se discuten todavía los inconvenientes, ventajas, medios, posibilidad, etc., etc., de las empresas ó actos políticos. Aquí, ¿quién puede poner en duda la competencia de una Asamblea? Se necesitan puntos de vista, discusiones, debates libres y amplios. El otro abarca el momento práctico, es decir, el proceso de realización efectiva de la empresa. Y este sí, es necesariamente todo él para la acción del poder ejecutivo. La ingerencia de la Asamblea en esa esfera del poder político, es peligrosa, es perturbadora. Sólo puede venir esta intervención después, es decir, como afirma el autor, ejerciendo la función de crítica y examen de los hechos y formulando, de modo que no resulte irrisoria, la responsabilidad personal de los agentes.

La cuestión *técnica* es cuestión que casi siempre conviene dejarla á la resolución de cuerpos especiales, y es cuestión que en sus parciales

á sus *Magistratus majores*. Por el contrario, fué desconocido completamente por el Parlamento Largo bajo Cronwell, y

desenvolvimientos y en la aplicación diaria de los esfuerzos y actividad que como fase de una empresa del Estado supone, compete por su índole, casi siempre específica, á cuerpos de funcionarios que sepan su oficio. La perturbación que en esta esfera del Estado se nota, no es peculiar del sistema parlamentario; es de todos los sistemas de gobierno, donde dependen del arbitrio de un Ministerio, de un Rey, ó de la intervención directa ó indirecta de una Asamblea, el nombramiento y separación de empleados que, por la índole de sus funciones, requieren ejercicio constante en ellas y garantías de estabilidad. El Estado, por su parte, no debe exigir más que términos hábiles para hacer efectiva la responsabilidad de los mismos.

La cuestión hoy llamada del *Parlamentarismo*, que es en el fondo la misma que el autor estudia en gran parte de este capítulo, se plantea, como el lector ve, de muy distinta manera á como Holtzendorff la pone. Para éste, el remedio no parece que haya que buscarlo en un cambio exterior de las instituciones parlamentarias, donde las hay. Y es que no ocultándose al insigne publicista las hondas raíces psicológicas que tiene esa tendencia de las Asambleas á convertirse en convenciones y ese espíritu igualatorio de los partidos, no había de creer que la solución del problema de la práctica adecuada de un procedimiento en el arte político, solución por tales vicios interrumpida, habría de encontrarse tan fácil y feliz en una nueva interpretación de la teoría de la división de los poderes del Montesquieu.

Las instituciones parlamentarias se prestan, sin duda alguna, á abusos y á confusiones (¿qué instituciones humanas no se prestan á lo mismo?); pero practicadas fielmente, como muestra el Sr. Azcárate, son quizá una organización política, eficaz para cumplir en nuestros tiempos la misión del Estado. Y aun cuando esto no fuera así, lo que puede asegurarse es que los vicios que en ella se manifiestan, es decir, las pasiones humanas que solapadamente se aprovechan del Parlamento, de los Ministerios, de la Administración pública y de todo, no habría de extirparlas, ni siquiera contenerlas, el remedio heroico que proponen los defensores de la llamada *República representativa.*

Teniendo en cuentaque esta importante cuestión ha sido estudiada detenidamente después de publicarse el excelente libro de Holtzendorff, y que acerca de ella existe una literatura abundantísima, respondiendo á uno de los principales propósitos de estas *notas* haremos aquí algunas indicaciones bibliográficas.

por las Asambleas francesas de la época de la Revolución. Las grandes Asambleas democráticas mostraron siempre

Entre los publicistas alemanes, aparte de Mohl, Gneist, Bluntschli, Ahrens, Röder, y los que de un modo general han considerado todo el grave problema político, en la cuestión concreta del parlamentarismo citaremos á Buscher, *Der Parlamentarismus, Wie er ist*, y Stronsberg, *Fragen der Zeit, der Parlamentarismus.*—En Inglaterra, sin contar los numerosos historiadores y comentaristas de su Constitución, como Brougham, May, Todd, Hallam, Russell, Blackstonne, Cornewal Lewis, Bagehot, Macaulay, pueden contarse especialmente Herbert Spencer, *Le gouvernement representative. El individuo ante el Estado*; Syme, *Representative gouvernment in England, its faults and failures*; Freeman *Presidential government*; Sumner Maine, *Popular Government Essays*, etcétera, etc.—En Francia, aparte de la antigua literatura política doctrinaria de Royer Collard, B. Constant, Guizot, de las obras de Tocqueville, Broglie, Poudra y Piérre, Laboulaye, etc., etc., deben mencionarse: Naquet: *La République radicale, Questions constitutionals* y sus artículos de la *Revue Bleue* y de *L'Estaffete* de 1886; Boutnuy: *Etudes du Droit constitutionnel*; E. Blanc: *Le Gouvernement répresentatif et le gouvernement parlementaire (Revue Britannique* 1883); Pascal: *La République et le pouvoir responsable* (Conferencia dada en Lyon, Abril 1887); Vacherot, *La République parlamentaire et constitutionnelle* (*Revue de Deux Mondes*, 1879), Cucheval Clarigny: *Le Parlament et le Budget* (la misma *Revista*, Febrero de 1888), y además (Bélgica) Goblet d'Alviella: *La Reforme parlamentaire*; Laveleye: *Études et essais*; Prins: *La Démocratie et le régime parlamentaire*, etc.—En Italia es quizá el país en que la cuestión se trató más particularmente, así que son muchos los folletos y artículos de *Revistas* que sobre el asunto se han publicado. Pero aparte los tratadistas de Derecho político y constitucional en general, como Palma, Persico, Pierantoni, Sansoneti, Paternostro, Casanova, Orlando, etc., etc., sólo citaremos aquí los más importantes, como Minghetti, *I partiti politici é la ingerenza loro nella giustizia e nella amministrazion*, Arcoleo: *Il Gabinetto nel governi parlamentarii*; Majorana: *Del Parlamentarismo*; Zini: *Dei criterii é de mode di governo*; Minguzzi: *Governo di Gabinnetto e Governo presidenziale*, etc., etc.—En España el problema del Parlamentarismo interesó bastante y dió motivo á discusiones en periódicos y Ateneos. Acerca de la gravísima cuestión que entraña, escribieron los Sres. Azcárate *El Self governement* y *La Monarquía doctrinaria*, y más recientemente *El Régimen parlamentario en la práctica*: Ojea: *El Parlamentarismo*; Figueroa: *El Régimen parlamentario*, y Posada, *El Parlamentarismo.*—(B. y P.)

una invencible afición á la retórica, y por consecuencia, á las discusiones apasionadas é improvisadas, en las cuales el exito depende la mayor parte de las veces del puro azar. De ahí la opinión tan generalizada de que las repúblicas regidas según los principios radicales son aliados pocos seguros de la política exterior.

Los conflictos tan frecuentes entre las Asambleas representativas y los Gobiernos tienen lugar casi siempre cuando se ventilan negocios administrativos, y no cuando se trata de principios; y ocurren ya porque las autoridades que cometen un acto arbitrario no consienten su inmediata crítica, ya porque las Cámaras pretenden inmiscuirse en la marcha de los negocios pendientes. De un lado, tentativas para sustraer la dirección de los negocios públicos al examen crítico de los Cuerpos legislativos é inspección financiera; del otro la perniciosa tendencia á tratar las cuestiones de eficacia según los procedimientos de las deducciones jurídicas y á perturbar la marcha natural de los negocios, mediante una injustificada intrusión.

La fase preparatoria en la discusión de los asuntos públicos debe ser necesariamente distinta de la de *ejecución*. En la primera se exige la diversidad de puntos de vista como resultado del debate; en la última el acuerdo absoluto de todos los agentes llamados á ejecutar la obra. No proponiéndose impedir un acto del gobierno ilegal ó pernicioso, intervenir en un asunto en vías de solución, aun cuando fuera para darle una dirección que se creyera mejor, es desconocer el acuerdo y armonía indispensables en la fase de ejecución.

El *sistema preventivo, que hoy se rechaza ó se procura limitar frente á los abusos posibles de los derechos del ciudadano, como sistema parlamentario no tiene mayor valor frente á los actos gubernamentales de dudosa eficacia.* Con las censuras frecuentemente formuladas por los partidos sobre un asunto aún no terminado, afirmando que

debería haber seguido una marcha diferente, y con la falta de reserva en la enunciación de críticas prematuras, la experiencia demuestra que no se hace más que fortificar el espíritu burocrático y la tendencia á prescindir del concurso parlamentario, aun en los casos en que pudiera ser útil. Cuanto mayor es en una Asamblea el predominio de los conocimientos teóricos, no compensados por una suficiente experiencia en los negocios, menos puede esperarse de ella que trate convenientemente la cuestión de eficacia.

Si como hemos indicado ya, es un error querer arreglar por adelantado, y desde el momento mismo en que la ejecución comienza, la marcha de las cosas hasta en sus menores detalles, una tentativa de tal género acarrearía aún mayor suma de inconvenientes, después que el asunto está ya en vías de hecho. Las modificaciones y enmiendas casi inevitables de los planes primitivamente exactos y bien concebidos, deben ser abandonados á la iniciativa y responsabilidad de las personas encargadas de la ejecución. Es poco menos que imposible que una empresa pueda ser llevada á término feliz ateniéndose á un programa formulado de antemano.

De todas estas indicaciones resulta que en las *cuestiones de eficacia* debe dejarse una mayor libertad de acción á las personas llamadas á conducir las operaciones ejecutivas. Frente á las opiniones reinantes sobre el fin del Estado y á los principios que de ellas se infieren, el juicio personal contrario de hombres notables no tiene por sí mismo valor alguno. Nadie puede seriamente exigir que la confianza de un personaje, sea cual fuere, llegue al punto de aceptar ó rechazar sus principios políticos solo por ser suyos. Ahora, cuando se trate de la *eficacia* en la política práctica, la confianza en los agentes juega un papel de primer orden. La importancia, cada vez mayor, dada á la libertad política, no puede hacer que eso cambie en nada. Así, en Inglaterra, se considera, no sólo como conveniente, sino hasta indispensable, la personal

presencia de los jefes á la cabeza de los grandes partidos como al frente del gobierno. En Francia y en Alemania, donde el espíritu democrático de las clases medias de la sociedad predomina, la idea de la igualdad, no sólo de los individuos, sino también de las opiniones, ha hecho imposible conferir en absoluto á ciertas personalidades eminentes la misión de dirigir los partidos (XXIII).

He ahí por qué individuos perfectamente insignificantes, invocando los Derechos del hombre, consideran como un deber sagrado exponer su opinión en un asunto, aun después de haberse dicho acerca de él todo lo necesario, y cuando la discusión está ya agotada.

Semejantes errores son en cierto modo disculpables; pero es siempre digno de censura perder de vista que el buen éxito de las empresas políticas depende tanto por lo menos, de la libertad personal y de la perspicacia de aquellos que están llamados á realizarlas prácticamente, como de la rectitud objetiva de los proyectos. Demostrado tiene la experiencia que en las cuestiones de eficacia, aun cuando se pudiera influir sobre la voluntad de las personas dignas y á propósito para hacerlas variar de camino, no debe hacerse, sino dejarlas siempre obrar según sus propias convicciones; porque la falta de confianza en las medidas que se les impusiera, paralizaría, como es natural, su energía, aminorando el valor de sus aptitudes personales, con gran detrimento de la obra que se tratase de llevar á cabo. En los Estados libres es sabido que cuanto mayor sea la influencia y la independencia personales de los agentes en las cuestiones de eficacia, mayor ha de ser su responsabilidad jurídica y política; siendo en ellos, especialmente la responsabilidad de los ministros, un principio fundamental.

Llegamos con esto á la última etapa del proceso político.

5. *La cuestión técnica del procedimiento en la ejecución.*—Supuesto que el destino de un edificio está fijado,

que existe acuerdo acerca de su superficie, estilo, proporciones, distribución interior, aún hay que pensar en los materiales más apropiados para su construcción, precisar el sitio de donde se han de traer, elegir los obreros, tener en cuenta el tiempo que reina en las distintas estaciones, é inspeccionar los trabajos, para cuidar que cada parte del conjunto sea ejecutado á su debido momento y no perturbar la marcha general de la obra.

En toda empresa de este género hay primero un *propietario*, por cuenta de quien se hace el edificio; segundo, los *empresarios*, el que ha formado los planos y los presupuestos, y tercero, el *personal de obreros* que ejecuta la obra en detalle; con bastante analogía aparece en las funciones políticas la división que ahí se indica. Toda cuestión política tiene su lado técnico: si bien sucede que á veces es inútil preocuparse de él especialmente por existir un completo acuerdo acerca de la manera de proceder, mientras que otras, á causa de su novedad, exige detenida discusión. Para la mayor parte de las funciones políticas en los Estados bien regidos, con el fin de resolver las dificultades técnicas, existen cuerpos permanentes de funcionarios; á este fin responde la *organización de éstos y de las diferentes ramas de la Administración* (XXIV).

Y cuanto más perfecta es la organización de todo ello, más fácil y segura resultará la ejecución de los actos políticos desde el punto de vista técnico (1).

(1) No hace falta gran esfuerzo para comprender la importancia grandísima de la consideraciones que hace el autor respecto al *contenido* de la cuestión técnica. Entre otras cosas, creemos arroja mucha luz sobre un problema interesante y difícil, que preocupa á los publicistas y hombres de Estado, y que, dada la constitución de nuestra enseñanza jurídica universitaria, tiene que llamar la atención á todos los catedráticos de *derecho político* y *administrativo* que tomen en serio su cargo. El problema es el del concepto, naturaleza, límites y relaciones de la *Administración* del Estado. El valor que este término tiene ante la política es una cuestión muy confusa todavía teórica y prácticamente

La organización de las corporaciones, y funcionarios sus condiciones intelectuales y morales y en relación con ellas, la determinación de los servicios que están en situa-

considerada. No hay duda que la Administración es una dirección de la actividad del Estado, una función de éste, por tanto. Pero, ¿cuál es su objeto propio? ¿En qué consiste? ¿Es una función independiente que requiere una organización aparte, ó es la misma función ejecutiva? ¿Puede establecerse una distinción capital entre el acto político y administrativo? ¿O será éste una especie particular de aquél?

Ahora bien; creemos que reflexionando seriamente acerca de la distinción que Holtzendorff establece, en el proceso político de la vida del Estado, de toda empresa que acusa la manifestación activa de su poder, entre las cuestiones de principio eficacia y técnica, no es difícil encontrar alguna contestación adecuada á esas preguntas. Fijémonos principalmente en las distinciones entre las cuestiones de eficacia y técnica. En ellas hay datos para ver la esfera propia de la administración como ciencia necesaria en el Estado, que teniendo objeto propio (la constante solución de las dificultades de carácter técnico que en toda empresa política aparecen) requiere un campo de actividad independiente. En sí mismo y como función del Estado, la Administración no es un mundo aparte y distinto de la Política; no pueden racionalnalmente, según esto, oponerse los términos *política* y *administración* ésta entraña en el fondo un problema capital de aquélla. Entre otras cosas, la Administración procura al Estado los medios que en otros órdenes de la actividad humana existen, y que aquél puede precisar para realizar su fin (la Administración proporciona armas, buques, edificios, caminos, etc., etc.).

El carácter diferencial, pues, de la función administrativa, comparada con las otras funciones del Estado, está, como se ve, en su objeto; sólo ella atiende á la conservación del organismo político, por cuanto que al vencer las dificultades técnicas, no otra cosa se procura que la constitución del medio material en que el Estado se concreta y manifiesta y del que se sirve para cumplir su fin.

El carácter político, indicado queda. La administración es del Estado, y es política; como es doméstica si es de la familia, etc., etc.

Además, la administración tiene un carácter jurídico (y por eso hay un derecho administrativo), á causa de que el que dirige la administración, el que verifica los actos administrativos, es un ser libre el hombre, cuya conducta siempre tiene que estar regulada por el derecho.—(B. y P.)

ción de prestar, aun en los casos de tener que intervenir en cuestiones que surjan de improviso, todo esto es para el Estado de una importancia capital. Muchas veces una empresa maduramente estudiada y preparada á conciencia fracasa en el período de la ejecución, por falta de medios técnicos indispensables, ó por no saberlos emplear. Sin una magistratura instruída y educada adecuadamente, es imposible y peligroso emprender una reforma fundamental en la legislación. La falta de un conocimiento profundo de las *ciencias jurídicas* es lo que explica que en Inglaterra no se haya logrado codificar el derecho.

Figurémonos la formación de un nuevo organismo político, como el de Rusia bajo Pedro el Grande, y consideremos los medios que ante todo, éste propuso reunir para lograr su fin, llamando á su lado las principales capacidades de toda Europa; pensemos en los planes de reforma de José II de Austria y en la tentativa abortada de establecer el servicio militar obligatorio en los Estados Unidos durante la guerra separatista: es clarísimo que mientras un pueblo no esté lo suficientemente adelantado para gobernarse á sí mismo, los funcionarios son los instrumentos necesarios para *todo* progreso político. Nadie quizá como el emperador Nicolás I de Rusia reconoció y expresó la verdad de que la voluntad de un autócrata no puede hacer casi nada ante la *vis inertiae,* de un cuerpo de funcionarios indolente, corruptible y atrasado desde el punto de vista intelectual.

Con un decreto no se forma ese rasgo característico que una tradición secular ha impreso sobre los funcionarios prusianos, y que tanto debe extrañar á los franceses, cuando con sorpresa nuestra han hablado de su *génie administrateur* (1). A más de un recto sentimiento del honor, que

(1) No puede menos de convenirse en la opinión del autor, que acaso parecería tocada de *chauvinisme*, si se tiene en cuenta la adecuada organización de la carrera del *empleado civil* en Alemania, y especial-

sólo muy lentamente llega á ser una tradición hereditaria cuando el valor personal de los funcionarios es reconocido por la autoridad superior, es preciso tener flexibilidad, carácter adecuado y capacidad suficiente para comprender las novedades y asimilárselas.

Nada tan curioso como lo ocurrido después de la batalla de Sadowa. Su resultado determinó inmediatamente á todas las potencias militares de Europa á modificar el armamento de la infantería, y eso que con algunos años de antelación las administraciones militares conocían el fusil prusiano, teniendo todas ocasión, no sólo de experimentarlo en sus ejercicios de tiro, sino de estudiar sus efectos durante la campaña de Dinamarca en 1864; con lo que no es posible admitir que por tan largo tiempo ignorasen la perfección alcanzada.

mente en Prusia. Todo el que pretenda ingresar en el personal de la administración del Estado deberá cursar rigurosamente en la Universidad las asignaturas que constituyan la facultad respectiva, después de mostrar su capacidad en los exámenes y grados, y de ser aprobados por un tribunal especial que nombra el Estado, todavía necesita someterse á un período de aprendizaje, durante el cual adquiere en la práctica de los asuntos burocráticos la conveniente experiencia, por supuesto disfrutando de un sueldo modestísimo; debido á la exigencia de tales condiciones, se ha logrado reunir un cuerpo de empleados perfectamente apto, y con la educación adecuada para llenar eficazmente los deberes de su cargo. Se ha alcanzado asimismo que haya entre ellos ese tan deseado espíritu corporativo que, haciendo del buen servicio una religión, contribuye además en grande escala á moralizar la administración. A este fin ha cooperado la distinguida consideración que, como consecuencia de lo que podemos llamar el elemento ético en el desempeño del oficio, les tributa la sociedad toda. Por supuesto que el empleado á quien se le exigen relevantes cualidades ha de obtener y obtiene un sueldo perfectamente remuneratorio, tanto de los gastos de *conservación* como de los de *renovación*, incluyendo en ellos la cuota de amortización del tiempo que empleó en el aprendizaje de su destino y lo que ha de necesitar para cuando la enfermedad ó la vejez le impidan trabajar, ó cuando una separación del servicio, por causas no imputables á él mismo, le priva de los

La falta de iniciativa, la rutina, son enemigas de todo progreso. Comienzan por apagar el esfuerzo que el examen de una mejora seria exige, considerándose siempre en posesión ya de lo mejor. La burocracia se inclina á la rutina, con tanta más fuerza, cuanto mayor es el aislamiento en que vive con respecto á la sociedad y al movimiento general de las ideas, y cuanto más rigurosamente sustraídos á la crítica se encuentran sus actos (XXV). Poco á poco se desenvuelve en sus filas un soberano desdén hacia las opiniones de los profanos, á pesar de las enseñanzas de la historia de las ciencias políticas, que muestran cómo las reformas más fecundas se deben en muchas ocasiones á la iniciativa de hombres extraños á los ramos de la administración directamente mejorados. El hábito de considerar diariamente el detalle

emolumentos con que subvenir á sus necesidades, así como los recursos que sean precisos á su familia después de su muerte.

Si á esto se agrega el que los ascensos están perfectamente calculados y responden al aumento de las necesidades del empleado, como también al premio que merecen sus desvelos en el servicio del Estado: que el derecho á pensión de retiro ó de jubilación comienza en tiempo oportuno y se aumenta gradualmente á tenor de la edad, y que, en una palabra, la administración alemana pone los medios de llegar al ideal de pocos empleados, pero inteligentes, morales y bien retribuídos, se apreciará la razón que ha tenido Gerber para decir: «que es acto de justicia hacer constar hoy día que el progreso y la civilización extraordinarias del pueblo alemán en los últimos cincuenta años se deben en gran parte á la obra del *servicio* del Estado.»

Acerca del sistema alemán en materia del *personal* del Estado, de la moralidad que le distingue y de la comparación con él adoptado en otras naciones europeas, véase principalmente R. V. Mohl, *Politik*, II, 347 y siguientes; 371 y siguientes: Tubinga, 1869.—L. Stein: *Ciencia de la Administración*, II (primera edición), páginas 342 y siguientes.—A. Wagner: *Principios*, I, pág. 187 (Influencia de la burocracia sobre la determinación de la esfera de acción del Estado).—A. Wagner: *La ciencia de la finanza*, lib. I, cap. II, lec. II, páginas 71 y siguientes.—Meier: *Derecho administrativo*, páginas 846 y 938.—Dr. Strouberg: *Str. u. s. Wirken*, pág. 152.—Engel: *Preis der Arbeit* (Precio del trabajo).—(B y P.)

de los negocios hace frecuentemente perder la facultad de generalizar y la de comprender los males que pesan sobre otro. Los técnicos puros, la mayor parte de las veces no ven más que las «dificultades prácticas» de una innovación, sin sentirse impulsados á verificar los esfuerzos necesarios para vencerlas.

Lo que hemos dicho de la solución de las cuestiones de eficacia se aplica también á las modalidades de la ejecución. Las corporaciones políticas son poco aptas para dar una solución definitiva, pero debe respetarse su derecho á la crítica, teniendo sobre todo en cuenta que en los países civilizados se encuentran fuera de los cuerpos de funcionarios, hombres de quienes es necesario recoger sus opiniones acerca de muchas cuestiones especiales.

6. *Ejemplos demostrativos de la triple naturaleza de los actos políticos. La organización militar prusiana considerada en sus principios y en los aspectos utilitario y técnico.*—La existencia de las tres cuestiones, de principio, de eficacia y técnica, se demuestra fácilmente en cada caso aislado de la política práctica.

Tomemos como ejemplo la organización militar prusiana, hoy ya alemana. Cnando se estableció sin la aprobación del Landtag prusiano, se produjo un conflicto entre el Poder ejecutivo y la Cámara de diputados: la *cuestión de principio* surgió á propósito de la concepción de la autoridad real, cuya debilitación inquietaba á aquellos que consideraban cualquier transación sobre el hecho consumado, aun siendo sobre un punto quizá secundario, como una amenaza moral al principio monárquico. Surgía además con respecto á la relación en que la organización nueva habría de estar con la legislación, sobre la cual descansaba el antiguo *sistema de la Landwehr*. Volvía á aparecer en el desconocimiento del derecho exclusivo de que gozara siempre la Cámara representativa para autorizar los impuestos; y, por último, en la idea de que la *Landwehr*, con su antigua organización, era

un freno impuesto á la política de Gabinete y una garantía de las libertades públicas (1).

La *cuestión de eficacia* no preocupaba, entre los que se oponían á la reforma, más que á aquellos que no podían admitir el rigor de las objeciones de principio, ni colocarse en el punto vista de los ideales del principio monárquico ó de las legítimas tendencias de la democracia, y para quienes siendo la violación de la ley positiva cuestión decisiva, no por esto consideraban la restauración del antiguo estado de cosas como la condición indispensable para un arreglo. El problema de la eficacia se reducía á tres cuestiones:

1) Si, en el caso de una guerra, la nueva organización militar aseguraba á Prusia un aumento de fuerza, ó, por

(1) En este ejemplo que el autor estudia aparecen, en nuestro sentir, bien de manifiesto las mismas confusiones que en otra nota procuramos indicar. No puede decirse que la cuestión de poner en relación el nuevo sistema militar con la legislación positiva sea propiamente una cuestión de principio, sino más bien de oportunidad, porque entraña en primer lugar el problema de la fijación del estado actual del derecho positivo, y en último, el de determinar las modificaciones que fuese necesario, conveniente y oportuno hacer en la legislación para adoptar en ella una reforma. Sólo puede considerarse como cuestión de principio el acto de la infracción legal cometida por los funcionarios que impusieran la reforma. Tampoco puede afirmarse plenamente como cuestión exclusiva de principio la que pudo presentarse en la discusión acerca de si la antigua organización constituía un freno para la política de Gabinete y una garantía de las libertades públicas. En esto hay, si bien se examina, una cuestión de eficacia *indirecta*, por los *buenos resultados* que se supone daba la antigua organización para garantir las libertades, etc., etc.

Y, además, esas cuestiones de principio, anotadas por el autor, ¿pueden considerarse como cuestiones de principio *propias*, y, digámoslo así, *privativas* de la organización militar? En nuestro concepto, sólo en cuanto la organización militar se estudia en la relación política como función del Estado, porque la cuestión de principio de la organización citada, es cuestión militar (de su ciencia) meramente.—(B. y P.)

el contrario, el sistema de la *Landwehr* era una garantía más firme contra el enemigo exterior.

2) Si el nuevo sistema militar constituía un alivio de las cargas militares á consecuencia del licenciamiento de las clases más antiguas, ó por el contrario, una agravación por virtud del aumento del tiempo del servicio en la reserva.

3) Si el país estaba ó no en situación de soportar, sin grave perturbación económica, las nuevas cargas que el sistema supone.

Se puede ver con esto qué variedad de puntos de vista se presentan en esas diversas cuestiones. Por de pronto, la fuerza de las conveniencias políticas en la vida del Estado se manifestó cuando los adversarios más encarnizados del nuevo estado de cosas no pudieron mantener la necesidad de que el debate recayera sobre la eficacia eventual del sistema reformado, ni presentar los principios políticos por ellos defendidos, como los que debían removerle desde el punto de vista puramente militar. Desgraciadamente, la naturaleza misma de las discusiones políticas hace que aquellos que formulan objeciones de principio contra un acto político, nunca se dejan convencer de su eficacia (1), porque cierran sus oídos á la argumentación de los adversarios en cuanto calculan que pueden verse obligados á aceptar conclusiones contrarias al principio por ellos de antema-

(1) Y de ser lógicos, así debe ser. Porque, una de dos: ó se sostienen las ideas y los principios por creerlos buenos y del objeto, ó por capricho. En este caso, el no convencerse de la eficacia de los principios contrarios, ó el no querer ver los resultados eficaces de un acto cualquiera depende de una obstinación injusta y reprobable por su mala fe. Pero en el caso contrario, el sostenimiento de los principios, supone convicción profunda de su verdad y de su eficacia; entonces la intransigencia ante una *eficacia* del momento, la oposición á una *utilidad* contraria á lo que se cree bueno absolutamente, es, no sólo plausible sino un deber de conciencia. Las grandes ideas no se hubieran realizado sin la enérgica perseverancia de sus defensores; verdad es que para esto es necesario no confundir los principios políticos con abstraccio-

no admitido. Supongamos que, sin variar notablemente la composición de una Cámara, los mismos hombres discuten en ella toda su vida una cuestión de eficacia: con muy insignificante divergencia de principios que entre ellos exista, el resultado para el acuerdo común será nulo.

Aun admitiendo que en tales circunstancias cada partido proceda de buena fe en la defensa de sus opiniones, *es evidente que sus respectivas maneras de ver no se modificarán, á no ser que sobreviniera un hecho nuevo, de una evidencia irresistible.*

Las cuestiones *técnicas* surgieron en la nueva organización militar á propósito de la formación en las unidades tácticas, de la fijación del número de hombres de cada una, del mejor procedimiento para reclutar los cuadros inferiores; pero sobre todo respecto de la duración del servicio. Con motivo de esta última cuestión se pudo ver cuán difícil es que se pongan de acuerdo aquellos que respectivamente se colocan de un modo exclusivo, ya en el punto de vista de los principios, ya en el técnico.

Los militares de profesión no cesaron un momento de sostener que es radicalmente imposible formar un soldado en menos de tres años; los profanos encontraron tal aserto inadmisible, y haciendo del asunto una cuestión puramente de eficacia, preguntaban si un servicio de más de

nes irrealizables, sino considerar que deben ser lo bueno, lo que no envolviendo una negación de la naturaleza ética del Estado, sino, por el contrario, una como reafirmación constante de la misma en la vida, es posible para aquel momento. El ideal político, como sistema de los principios, debe formularse absolutamente teniendo en cuenta que no es para recrearse en él el alma, sino que es para ser realizado en condiciones de lugar y de tiempo, y cuando se vive en un Estado ya, en aquel tiempo y lugar que este Estado particular supone. Según esto, la eficacia de un acto no puede por sí misma convencer; únicamente *debe convencer* cuando por ella introducimos una modificación necesaria en nuestro modo de pensar filosófico, ó, lo que es lo mismo, en el punto de vista especial de nuestros principios.—(B. y P.)

dos años no tendría, desde el punto de vista económico, inconvenientes superiores á sus ventajas de carácter eventual.

Otros muchos ejemplos podríamos examinar, á más del que ahora hemos escogido. En materia de legislación, la cuestión de principio está en la relación que guarda la ley proyectada con los fundamentos éticos del Estado y las necesidades generales á las que el mismo tiene que atender; la cuestión de eficacia, en la conciliación de la *ratio legis* con las necesidades de la vida social; la cuestión técnica, en la redacción de la ley y en la elección adecuada de los términos, procurando la exactitud del lenguaje jurídico y la mayor facilidad de comprensión que sea posible (1).

Las tres cuestiones, de principio, de eficacia y técnica son teóricamente separables, así en teoría no es imposible ponerlas en evidencia: en la práctica predomina ya una, ya otra; una de ellas puede dar lugar á discusiones, mientras otra acaso no dé margen á ninguna. Por lo demás, son conexas, si bien en cada problema particular puede dudarse respecto de si conviene preocuparse más de una que de las otras. De todos modos, es importante para la crítica científica considerar muy de cerca, cuando se trate de resolver un problema político, las diversas fases de desenvolvimiento por las cuales el mismo haya pasado y deba pasar.

La distinción adecuada de esas cuestiones se ha manifestado con el procedimiento parlamentario, aun antes que se reconociera generalmente su base racional. La división de la discusión en *general* y *especial* corresponde á las cuestiones de principio y de eficacia. El examen técnico de

(1) Este es el párrafo á que aludimos en la nota en que hablamos detenidamente de las cuestiones de la política práctica (págs. 60 y 61). Aquí aparece bien determinada la cuestión de principios; pero no es lo mismo lo que aquí se dice que lo que se manifiesta en otro lugar. La *oportunidad* de la ley aparece en este caso incluída en la cuestión de eficacia, lugar más propio después de todo.—(B. y P.)

los proyectos se reserva casi siempre á las comisiones de gentes del oficio.

El mismo *Parlamentarismo* como problema, puede ser apreciado desde el triple punto de vista de los *principios* que ordenan la limitación del poder absoluto del príncipe, de la *eficacia política* de las funciones atribuídas á los representantes de la nación (1) y de la aptitud técnica desplegada en la discusión de ciertos negocios.

Comparada la manera de discutir los negocios en Inglaterra con lo que suele usarse en el Continente, hay una diferencia esencial, que proviene del procedimiento empleado por los Parlamentos para informarse respecto de las cuestiones de eficacia. En el Continente, los asuntos se esclarecen por virtud sólo de los informes proporcionados por los Gobiernos y hechos con los datos de origen oficial, lo que hace que no se vea la mayor parte de las veces más que uno de los aspectos de la cuestión; mientras que en Inglaterra, por el contrario, las comisiones parlamentarias de información se procuran rodear de todos los medios de estudio, reunen todo género de noticias y datos, ni más ni menos que como lo haría un juez de instrucción, procurando ver lo mismo los hechos que interesan al Gobierno, que al autor de la proposición, que á los partidos. Tales informaciones, publicadas y repartidas profusamente por medio de la pren-

(1) Estos dos puntos de vista, y aun los tres, son caprichosos y parciales. No puede en modo alguno entenderse que toda la cuestión de principio en el sistema parlamentario está en la necesidad de limitar el poder del príncipe. Aquí indudablemente se atiende más de lo que acaso sería desear á la *forma* histórica, bajo la cual apareció en nuestros pueblos la realización de los ideales del Estado representativo en la lucha de los Parlamentos con los Reyes. Tampoco debe entenderse como todo la cuestión de eficacia del citado sistema lo que en el texto se supone. En primer término, es más amplia, y en segundo, las funciones atribuídas á los representantes de la nación entrañan una cuestión importantísima de principio.—(B. y P.)

sa, constituyen un medio poderosísimo para desenvolver en el país una alta cultura política. (1)

Pero volvamos ahora al objeto inmediato de nuestro estudio, y fijémonos en la aptitud psicológica de una persona que debe realizar actos políticos. La continua aplicación del pensamiento sobre un objeto, y el hábito de obrar desenvuelven casi siempre en las personas las aptitudes especiales.

Es fácil de explicar así el interés muy natural que lleva inmediamente al técnico á considerar las dificultades de la ejecución y á examinar las mil particularidades que en ella pueden presentarse.

Si se entabla con él una conversación, se puede asegurar que sus objeciones recaerán sobre los últimos detalles del acto político. Lo declarará técnicamente inejecutable. Su primera observación se dirigirá á computar los gastos eventuales. La mayor parte de las veces concluirá por afirmar que se debe abandonar la medida; muy pocas que haya cosa alguna nueva que intentar. La opinión de un técnico competente es, sin embargo, importante, porque con sus *negaciones* hace inútil examinar una porción de puntos nuevos. Si tal opinión implica una duda, ejercerá una acción suspensiva; lo que ocurrirá principalmente si varios técnicos emiten opiniones contradictorias. De todos son conocidas las dificultades que en la construcción de acorazados crean los resultados, siempre diferentes, del duelo experimental entre el espesor de las planchas y el poder de la artillería destinada á atravesarlas.

No obstante, cuando se juzga de estas cosas, es preciso no olvidar que un hombre de Estado puede verse obligado, en circunstancias críticas, á elegir, por razones de eficacia, un

(1) Acerca de las costumbres políticas inglesas, especialmente las que alude el autor en el texto, puede verse un interesante libro italiano de Meale, titulado *Moderna Inghilterra. Educazione alla vita politica.* Turín, 1888. (B. y P.)

medio reputado como dudoso. En general, se encuentra reducido á optar, entre dos males, por el menor. En plena guerra separatista, el Gobierno de los Estados del Norte no tenía tiempo hábil para esperar la decisión de cuál es el mejor sistema de acorazados. Lo esencial era elegir uno de los sistemas aceptados, á riesgo y ventura de verlo poco tiempo después despreciado.

En situación análoga estaría un ejército de tierra si al comienzo de una campaña aprendiese que el enemigo posee un armamento superior al suyo. El paso de un sistema á otro exige tiempo. Por lo cual, al fin y al cabo, habría que decidir que vale más hacer uso del armamento que se tiene á disposición, aunque sea menos perfecto, que no correr el riesgo de carecer en un momento dado de otras armas mejores, por querer adoptarlas á última hora.

7. *La cuestión de eficacia es casi siempre la cuestión capital en la política práctica.*—La mayor parte de los asuntos en los que la administración interviene diariamente son de tal naturaleza que no puedan dar margen á objeciones previas, fundadas en la imposibilidad de ejecución por razones técnicas, ni en que sean inadmisibles, atendiendo á consideraciones de principio. *Lo esencial en cada caso concreto de la política práctica es el examen del mismo en vista de la eficacia.* La crítica y la apreciación en este punto pueden formularse principalmente sobre los actos ó sobre las personas.

No será considerado y reconocido como político aquel que señale sabiamente fines remotos, dejando á las futuras generaciones el trabajo de alcanzarlos, ni el que invente un perfeccionamiento técnico, del cual otros se aprovechen. Napoleón I fué un gran general, aunque no haya inventado ningún nuevo fusil. Napoleón III no fué un gran general, por más que se le atribuya el invento de una ametralladora. *El mérito de un hombre de Estado no puede medirse atendiendo á la excelencia de sus planes, sino*

al buen éxito de sus combinaciones y empresas (XXVI).

En eso consiste principalmente lo que distingue el juicio moral del juicio político; el primero se satisface con hacer constar el valor personal y las intenciones del hombre, mientras el segundo se funda, además, en otra cosa. Cuando hablamos de *grandes* hombres de Estado es indudable que tenemos presente la moralidad de sus miras, pues que en la esfera intelectual la grandeza del hombre no se concibe sin moralidad Pero, aun supuesta esta verdad fundamental, *se puede afirmar que en todo acto político lícito en sí mismo, el éxito importa principalmente; la grandeza del resultado da la medida del valor del hombre de Estado que solo ó con el concurso de otras personas supo prepararlo.*

No se pretende con esto rebajar el alto valor de los principios políticos; pero insistimos sobre la regla que acabamos de sentar, porque los partidos, con su estrecha manera de ver y de juzgar, consideran casi siempre la fijeza en las ideas y la fidelidad á los programas, no sólo como una cualidad moral, y por tanto respetable, sino como una prueba de capacidad política, sirviéndoles ésto como de piedra de toque para decidir la confianza que deben merecer los hombres políticos.

Supuesta la subdivisión de la acción política en examen crítico y ejecución, resulta que la cuestión de *principio* depende siempre de la teoría, la cuestión *técnica*, en cada caso dado, se refiere á la práctica, y que en la *cuestión de eficacia* se combinan orgánicamente los elementos teóricos y prácticos.

8. *Controversia entre los partidos acerca de si un asunto debe ser juzgado desde el punto de vista de los principios ó según las consideraciones de eficacia.*—Se puede presentar no pocas veces la duda de si un acto político debe ser examinado con relación á su eficacia, dadas ciertas circunstancias, ó según principios ideales. Sucede en tales casos que mientras por una parte el hombre de Estado no re-

coge más que elogios, en razón de su éxito, por otra es vituperado por haber atentado contra los principios, ó al menos se toma este pretexto para censurarle. Además, unos miran como cuestión de principio lo que otros consideran como de eficacia. La distinta manera de ver estos problemas produce con frecuencia agrias discusiones en el seno de los partidos mismos. Nadie seguramente ignora las grandes enemistades que entre los afiliados á un partido engendra la cuestión de saber si en un asunto dado, su conducta debe obedecer á meras consideraciones de eficacia, á razones de principio, ó mejor aún, si los principios permiten tener en cuentan las consideraciones de eficacia (1). Una controversia de esa índole fué la que después de 1866 produjo en Prusia la excisión del partido progresista, antes tan estrechamente unido; se trataba de decidir si la *Constitución de la Alemania del Norte*, según la última forma propuesta, debía aceptarse ó rechazarse; para las unas ésta era una cuestión de principio democrático de suprema importancia, mientras que para los otros era una mera cuestión de eficacia. Aquéllos que con el voto definitivo rechazaron el proyecto de Constitución de la Alemania del Norte, no sólo veían una contradicción de éste con el principio del constitucionalismo en vigor y con el de la responsabilidad ministerial y el derecho absoluto de inspección financiera, sino también la definitiva división de Alemania en dos partes; en una palabra, un acto perfectamente opuesto al desenvolvimiento y realización de las libertades políticas.

Sus adversarios, aunque comulgando en unas mismas aspiraciones políticas y nacionales, juzgaban que una aptitud puramente negativa no conducía á nada, y que, por otra parte, la realización de esas aspiraciones no aparecía sacrificada

(1) Examinando á fondo las hondas diferencias que dividen al gran partido democrático español, no será difícil encontrar la principal razón de la misma en una agria y apasionada discusión análoga á la que el autor indica en el texto.—(B. y P.)

ni negada por el Proyecto de Constitución que se trataba de votar (1).

Observando ahora el desenvolvimiento de la vida pública, aparece como fenómeno constante que los partidos llamados *extremos* (legitimista, ultramontano, socialista) se guían y atienden principalmente á consideraciones de principio y de orden moral y jurídico, mientras que los partidos *medios* (liberal, conservador) atienden con preferencia á las consideraciones de eficacia.

(1) Resumiendo aquí las observaciones que se ocurren al considerar las opiniones del autor expuestas en estos últimos párrafos, y sin desconocer las dificultades, á veces insuperables, que se presentan para descomponer en cada caso las tres ó cuatro cuestiones que surgen al examinar ó verificar un acto político, nos parece que, en términos generales, puede sentarse lo siguiente: 1.º, las opiniones diferentes de los distintos partidos sólo tienen un valor histórico muy relativo por las circunstancias que á cada partido rodean y por las especiales condiciones que lo producen; 2.º, todo acto político entraña siempre *todas* las cuestiones, y únicamente es acto perfecto aquel que las supone resueltas de una manera racional y adecuada; si al verificarlo se desprecian los principios, el acto es reprobable jurídica y moralmente; si no se tiene en cuenta su oportunidad y eficacia, el acto no es lo que debe ser, y seguramente *bien puesta* la cuestión de principio aconsejaríase la abstención; 3.º, al formular un juicio respecto de un acto político realizado, no hay que considerarlo atendiendo á un *ideal* caprichoso, ni basta para legitimarlo el éxito eficaz del mismo en sus resultados (por supuesto el éxito aparente, no el *real*), sino que el juicio ha de formularse atendiendo á todo, con lo cual dicho se está que es atendiendo á las circunstancias que al hombre político pudieran rodear. El acto político entraña siempre una *relación de medio á fin*, en la cual el sujeto es un ser libre (de ahí que la política es derecho político en una esfera), pero libre dentro de ciertos límites y condiciones. El fin contiene la idealidad del acto, lo que el acto se propone; el medio es lo que el acto va á relacionar con el fin y es en donde se manifiestan las condiciones de posibilidad. El hombre de Estado en la política artística es quien realiza ó verifica la relación atendiendo: 1.º, á la bondad y necesidad del fin; 2.º, á la adecuación del medio; 3.º, á la oportunidad, etc., etc. El juicio, teniendo en cuenta todo esto, se formula sobre todo el acto, pero en cuanto al hombre, solo (y es bastante) mirando á lo que en la empresa política se debe á la *libre manifestación* de su actividad.—(B. y P.)

LIBRO II

DEL PRINCIPIO JURÍDICO Y MORAL DE LA POLÍTICA

CAPÍTULO IV

Relaciones entre el Derecho positivo y la Política.

1. La noción de la ley en la naturaleza y en el Estado.—2. Leyes prohibitivas, imperativas y permisivas.—3. *La ley permisiva como base de la Política.*—4. Objetos de la ciencia política y de la ciencia del Derecho.—5. Los métodos en la ciencia del Derecho y en la Política.—6. Valor relativo de la ciencia del Derecho para la política práctica.—7. Las ficciones jurídicas no pueden subsistir en Política.—8. Consecuencia é inconsecuencia en los actos políticos.—9. La política del Papado y la política del emperador Napoleón.—10. Resumen.

1. *La noción de la ley en la naturaleza y en el Estado.*—Una de las tareas más difíciles de la ciencia es determinar con precisión la legitimidad de las medidas políticas (XXVII). La época contemporánea se distingue precisamente de los siglos anteriores en que, en todos los negocios de alguna importancia, los partidos ponen especial cuidado en colocarse, ó en fingir que se colocan en sus discusiones, bajo la égida del Derecho. No hay Gobierno, por despreocudo que sea, ni partido tan lleno de confianza en sí mismo, que no trate de evitar por todos los medios el reproche de haber violado el Derecho.

La cuestión de derecho es, pues, un elemento esencial en todos los asuntos políticos, y no debe, por consiguiente, perdérsela de vista en la teoría política. Para llegar á resultados prácticos es preciso, sin embargo, hacer una distinción entre el derecho positivo y actual de un Estado y los

principios generales de moral que están inscritos en el fondo de la conciencia popular.

Trataremos aquí, ante todo, de *las relaciones del Derecho positivo con la Política.*

Se reconoce ya la superior unidad que existe entre el Derecho, y la Política en la denominación colectiva de *ciencias jurídicas y políticas (Rechts und Staatswissenschaften),* y mejor aún que en nuestra denominación, en la expresión francesa correspondiente de ciencias morales y políticas *(sciences morales et politiques),* las cuales comprenden las reglas relativas á todos los actos, ya de los particulares, ya del Estado. Pero en realidad, ¿el Derecho y la Política difieren en su esencia, ó tan sólo en sus manifestaciones exteriores (1)?

Partamos de la noción de la ley para entendernos, ante todo, acerca de la significación del Derecho positivo. El camino opuesto, cuyo comienzo está en la noción del Derecho y que se sigue más generalmente, acaso sea el que aconseja un método sano; mas entonces necesitaríamos empezar por una serie de conceptos filosóficos preliminares que retardaría mucho nuestro trabajo principal. Para la demostración que nos proponemos, la vía que hemos indicado me-

(1) En bien de la técnica científica, sería de desear que desapareciera la denominación de ciencias morales y políticas, tan extendida hoy día, al punto de que ha sido aceptada en el lenguaje oficial de casi todos los países. Tal expresión es impropia, en primer término, porque parece contraponer lo moral á lo político, siendo así que, si bien no todo lo moral es político, todo lo político ostenta un real y verdadero carácter moral; en segundo término, porque nada hay más contrario á una buena clasificación que hacer un grupo de cosas ó de conocimientos que difieren cada uno de ellos, como lo demuestra el que entre sí lleva distinto nombre, *morales, políticas,* y, por último, porque hoy se comprenden bajo ese calificativo común ciencias que ni son morales, al menos en su fin esencial, ni políticas, por ejemplo, las psicológicas (noología, estética, prasología), la Economía general, el Derecho, etc.—(B. y P.)

rece la preferencia: concuerda también con el desarrollo histórico del espíritu humano, que comprende ciertas reglas concretas, y hasta más tarde no se da cuenta de la distinción que existe entre la ley y el derecho.

La *ley* expresa una relación necesaria de causa á efecto, una noción de causalidad. Cuando hablamos de *leyes naturales*, nos referimos á la consecuencia, prevista de toda eternidad, de un antecedente conocido, en el mundo de los sentidos: la muerte del hombre es una ley natural, como los efectos de la luz, del calor y de la electricidad (1). Los fenómenos naturales más variables en apariencia, el estado del tiempo, por ejemplo, se apoyan sobre leyes precisas: dependen á la vez de la dirección del viento, de la presión atmosférica, de la humedad relativa del ambiente y de la distribución del calor.

Siempre que la ley natural esté bien determinada, se podrán predecir sus efectos con certeza absoluta. El *estado de la sociedad* en que vivimos libremente ó el de aquélla en que se nos obliga á coexistir con nuestros semejantes, co-

(1) Entendemos que la noción que de la ley tiene y expone Holtzendorff, no es suficientemente comprensiva. La relación necesaria de causa ó efecto, la noción de causalidad, limita el concepto amplio de la ley, que debe señalar su carácter genérico y no reducirla á un mero caso específico. Existe, sí, la ley de causalidad; pero, aun limitándonos á la esfera puramente física, tenemos que admitir la ley *de la coexistencia, la de los contrastes, la de la selección*, por ejemplo, que son manifiestamente leyes, y sin embargo no pueden confundirse con la de *causalidad*. En el mismo ejemplo puesto por el autor se nota el defecto señalado. La muerte del hombre, ¿es una ley natural, porque se halle en relación de causalidad con la vida? ¿Cómo una causa viva, activa por excelencia, ha de producir necesariamente el efecto más contradictorio y opuesto que puede imaginarse? La muerte procede, por el contrario, del desgaste orgánico, de la consecutiva desorganización, producida precisamente por la ingerencia de ciertas condiciones negativas de la existencia: nunca la plenitud de la vida sería causa determinante de la muerte inmediata, porque esto equivaldría á proclamar el mayor de los contrasentidos.

rresponde á la naturaleza humana y á nuestras necesidades innatas. Para mantenerle, ordenarle y desenvolverle, salvo las excepciones que comportan las sociedades en la infancia, es indispensable:

Que la humanidad esté distribuída en un cierto número de grupos, es decir, en pueblos y en Estados;

Que las relaciones entre pueblo, Estado é individuos se hallen claramente reguladas de antemano.

La *ley jurídica* atiende á esta última necesidad; mientras que se puede calificar de *ley natural* el hecho de que los hombres vivan en sociedad. La *ley jurídica* nos enseña que tal ó cual acto producirá necesariamente tal ó cual consecuencia. Nosotros vemos que en la naturaleza humana las manifestaciones físicas y las manifestaciones jurídicas se corresponden; por eso el Estado general es á la vez una ley natural y la más alta ley jurídica de la vida humana.

La ley jurídica presta necesariamente eficacia y sanción á las acciones de los hombres; garantiza el castigo de los delitos, la ejecución de los contratos y la transmisión de las he-

En tal virtud, creemos que expresa mejor el contenido de la ley la definición conocidísima de Montesquieu en el *Espíritu de las leyes*; leyes son las relaciones necesarias que nacen de la naturaleza de las cosas, ó la que acepta Rumelín (*Ensayos y discursos.—Concepto de una ley social*: Tubinga, 1875), que, aunque exteriormente opuesta á la de Montesquieu, es en el fondo muy parecida. «Las leyes son, no la expresión de las relaciones constantes entre determinadas causas y determinados efectos, tampoco la expresión de los efectos constantes de ciertas causas, sino más bien la expresión del modo de obrar elemental, constante, recognoscible como forma fundamental en todos los casos especiales, de determinadas fuerzas. La absolutividad (carencia de excepción, *Ausnahmslosigkeit)* es el primero é indispensable carácter de una ley.»

En todas estas definiciones se reconoce como la característica de la ley, no la *causalidad*, sino la *necesidad*; y de este modo concebida, claro es que caen dentro de ella muchas otras de cuya existencia da testimonio la expresión plural de *leyes*, que no tendría realidad, de existir meramente la de causalidad.—(B. y P.)

rencias á los parientes más próximos. Este fin, no obstante, no puede conseguirse en tanto que una volun ad colectiva, investida de un poder superior, no impida ó anule la oposición eventual de los individuos. Sin posibilidad de coacción no hay ley jurídica. Toda ley, cualquiera que sea su objeto especial, supone que *la organización política asegura una sanción á los deberes que impone.*

Las leyes morales forman una tercera categoría de ordenanzas. Las caracterizaremos suficientemente por el momente, definiéndolas: *leyes cuyo cumplimiento es libre y desprovisto de sanción.* Poco á poco la noción de la ley se ha extendido á una porción de situaciones y de relaciones: leyes confesionales, leyes del pensamiento, leyes de la belleza, etc.

De todas las leyes, las *leyes jurídicas* son las más antiguas, las únicas que los hombres han sabido, desde el principio, comprender y formular. Hasta más tarde no han reconocido que la naturaleza obedece á leyes, y las leyes morales han sido las útimas de que se han dado cuenta exacta.

Más efectivo sería el adelanto de nuestra civilización si en en general estas últimas leyes hubieran sido universalmente comprendidas.

La ley jurídica, en tanto que es directa y exteriormente coercitiva, es *positiva* en su doble forma como derecho consuetudinario y como ley escrita (1). El poder coercitivo superior

(1) Afírmase como cualidad constitutiva de la ley jurídica, en casi todo este párrafo, la coacción, hasta el punto de decirse que *sin posibilidad de coacción no existe ley jurídica*; y más abajo, que *las leyes morales son aquellas cuyo cumplimiento es libre y desprovisto de sanción.* Son estos juicios demasiado categóricos para que podamos admitirlos. Tan aventurado como asegurar que la coacción califica á la ley jurídica, es sostener que la moral carece de sanción. ¿Dónde está la coacción en la riquísima esfera de las relaciones inmanentes de derecho y en el orden transitivo? ¿Qué sanción *material* cabe en aquellas que la sociedad rige de un modo espontáneo por medio de la opinión en forma de re-

que se impone á los individuos, y que da á la ley su carácter positivo, es el *poder político*, que nosotros designamos con el nombre de *Gobierno*. Gobernantes y gobernados están, por lo tanto, colocados los unos ante los otros en la situación respectiva de derecho-habientes y de obligados. Las relaciones recíprocas forman el objeto del derecho público *(offentliche)*, mientras que las relaciones de los particulares entre sí, son regidas por el *derecho privado* (1).

glas consuetudinarias? Y las últimas decisiones de un legislador, Tribunal Supremo, Jefe del Estado, ¿se hallan sometidas á sanción? ¿Puede señalarse el lado y modo coactivo del llamado derecho supletorio y de las relaciones que con más ó menos fortuna se han denominado *ético-jurídicas* (fidelidad en el matrimonio, gratitud, etc.) Menos son seguramente las relaciones, y, por consiguiente, las leyes jurídicas susceptibles de coacción, que las que ostentan este requisito, y de desear sería que fueran cada día disminuyendo, porque esto marcaría el principio de la feliz evolución del derecho hacia la rehabilitación del *forum internum*, única sanción eficaz del ser verdaderamente humano, verdaderamente jurídico. De otro lado, no es en rigor exacto que las leyes morales se hallen desprovistas de sanción, ante todo siendo la ley lo necesario, aquello que constituye la realización ordenada y armonía de la vida, es imposible de toda imposibilidad que haya leyes privadas de sanción. En las físicas, el no cumplimiento equivale á la privación ó á la perturbación de la existencia, al caos; en las jurídicas, su inobservancia conduciría al *bellum omnes contra omnes*, á la anarquía, y en lo moral su olvido ó desconocimiento produce el remordimiento de conciencia primero, y en último término el *mal* en la más calificada de sus manifestaciones. Mas entiéndase siempre que esta sanción de que hablamos nace de la ley y no exige, como la *coacción* de que nos habla Holtzendorff, la presencia de un poder superior fuera del de la misma. Interesante es la doctrina establecida acerca de este punto en el *Resumen de Filosofía del Derecho*, por Francisco Giner y Alfredo Calderón. Madrid, 1886, cap. II, párrafo 21, pág. 52 y siguientes, y el trabajo de L. Alas, *El Derecho y la Moralidad*.—(B. y P.)

(1) A más de las observaciones contenidas en la anterior nota, pudieran hacerse algunas, atendiendo á lo que el autor dice de la posición respectiva de los gobernantes y gobernados, no tanto por la declaración que ahora hace el autor, sino por lo que ésta supone en el libro y en las ideas políticas que en general sustenta. Preciso es confesar, sin

2. *Leyes prohibitivas, imperativas y permisivas.*— La ley provista de sanción puede tener tres objetos distintos: prohibir (de donde se desprende la nulidad de lo que se ha verificado en contra de sus prescripciones); ordenar (y por consiguiente, obligar á la ejecución de sus preceptos); ó

embargo, que tal manera de ver las relaciones de gobernantes y gobernados, no como de dos términos que se completan en la idea del Estado, y al fin en la realización efectiva del derecho; sino como de oposición radical, es muy admitido; obedeciendo sin duda á la viciosa manera de considerar el derecho (que acabamos de censurar), como un conjunto de reglas abstractas declaradas por el poder público del Estado que por antonomasia lo es en cada época histórica (el nacional hoy) para mantener, mediante la sanción de que habla Holtzendorff, el orden exterior. El soberano y el súbdito, que corresponden, en cierto modo, á gobernante y gobernado, no deben entenderse en la relación política cual si fueran dos términos opuestos que se excluyen, hasta el punto de que en el Estado se haga una como división radical, quedando de una parte el *soberano* que manda (derecho-habiente) y de otra el súbdito ó súbditos que obedecen (obligados), ó aun, según el doctrinarismo entendía y se realizó perfectamente en la monarquía de Luis Felipe, verificando en la sociedad una separación de elementos y constituyendo de un lado el *país legal* ó el Estado, el que ordena y gobierna, y del otro la sociedad toda que debe dejarse gobernar y dirigir. Sino que en el Estado la vida de gobernante nace á causa del atributo de la soberanía que le adorna, y esta soberanía no la recibe el Estado de afuera, ni se concentra y reside en una casta ó en una familia, ni en unas Cámaras, ni en el conjunto de los funcionarios públicos, sino que la soberanía es inmanente en el Estado, es un atributo esencial y se ve en todo él, porque significa *todo el poder* que el Estado tiene para cumplir su fin. De modo que si preguntamos: ¿quién es el soberano en el Estado? hay que responder: el mismo Estado; ¿quiénes son los súbditos? el Estado mismo. Sólo que al manifestarse la soberanía, es decir, *al obrar* el Estado, como persona social ó colectiva que es, lo hace por representación; es decir, sus miembros ejercen el poder soberano del Estado, pero no como atributo suyo, sino representando al Estado mismo. Nada mejor para explicar esto que la distinción hecha por el Sr. Giner (*Derecho natural*) entre el *Estado oficial* (conjunto de los funcionarios, el Gobierno, los representantes específicamente determinados, pero no los soberanos), y el *Estado no oficial* (la sociedad toda en su vida jurídica.)— (B. y P.)

permitir (es decir, no obligar sino después que se haya decidido quién tiene derecho).

El derecho público *(offentliche Recht)*, sobre todo el derecho político *(Staatsrecht)*, nos presenta los órganos del poder público y del gobierno bajo este triple aspecto: ó bien prohibe ciertos actos, por ejemplo, la confiscación, la erección de tribunales extraordinarios, el establecimiento de nuevos impuestos sin el asentimiento de los contribuyentes, ó bien prescribe ciertos actos, por ejemplo, la convocación periódica de la Representación nacional ó el juramento de la Constitución por los ministros, ó, por último, deja libertad completa de decisión en cuanto á ciertos actos lícitos; por ejemplo, con respecto á la presentación de proyectos de ley, á la disolución de las Cámaras, á la percepción de los impuestos.

3. *La ley permisiva como base de la Política.*—Todas las relaciones jurídicas pueden subdividirse en tres grupos. En sí mismas estas divisiones no tienen un gran valor científico, pero adquieren importancia desde el punto de las relaciones del *Derecho y de la Política.* La Política, en efecto, *tiene un fundamento jurídico en las leyes que dejan al Gobierno en libertad de determinar lo que se debe hacer ó no.* En política no hay nunca obligación previa absoluta de realizar ó de omitir un acto de gobierno, sino solamente *plena libertad de estatuir en uno ó en otro sentido, en virtud de poderes concedidos por adelantado.*

En los países en que los presupuestos son anuales y exigen de cada vez una nueva deliberación del Parlamento, no hay necesidad política de preguntarse si las Cámaras deben ser convocadas durante el año; es, sin embargo, un verdadero asunto político saber en que época del año conviene convocarlas, si ha de ser más temprano ó más tarde, si son necesarias muchas sesiones, ó bastará una sola. Ninguna ley obliga al Gobierno á disolver las Cámaras electivas antes de expirar la legislatura; pero es importante para él tener la

facultad de disolverlas cuando lo juzgue necesario; siendo una cuestión puramente política, el momento en que debe usar de ella (XXVIII).

El *lazo de unión entre la Política y la ciencia del Derecho se encuentra, pues, expresado por la íntima relación que existe entre las leyes permisivas, ó que conceden una facultad eventual, y las leyes prohibitivas é imperativas* (1).

Colocados ya en esta parte de la indagación, se podría

(1) Aun cuando con cierta oscuridad, que quizá provenga de la necesidad en que por la índole de la obra se vió el autor de conceder poco espacio á la resolución de problemas políticos de primer orden, parece que asigna á la Política y sus leyes el carácter permisivo, mientras que atribuye á *las jurídicas* el imperativo y el prohibitivo. Esto, á más de chocar abiertamente con la doctrina expuesta en el párrafo anterior, en ella que se manifiesta con toda claridad que los cánones de la Política tienen el triple aspecto de prohibitivos (la confiscación), imperativos (la convocatoria periódica de la Representación nacional), y permisivos (presentación de proyectos de ley), no es exacto; porque sin más que referirnos á los mismos ejemplos de Holtzendorff, podremos demostrar que las leyes de la Política son, como las del Derecho, de los tres modos citados. Además, si bien se mira, la clasificación del autor, muy seguida por otra parte, no tiene rigor científico, puesto que toda ley, desde cualquier punto que se la considere, no puede dejar de ser permisiva, prohibitiva é imperativa, so pena de perder su cualidad esencial.

También conviene fijarse en lo que dice Holtzendorff respecto de los asuntos que deben ser considerados como verdaderamente políticos. No puede en modo alguno interpretarse la afirmación de que en los asuntos referentes al Estado, sólo los libres (como la elección de época para la disolución de Cámaras ó de su periódica convocatoria), son políticos en el propio sentido de la palabra; porque nadie puede poner en duda, según indicamos en otro lugar, que, por ejemplo, cualquiera decisión respecto de la Constitución fundamental, una nueva organización de las Cámaras, el cambio de República y Monarquía, y otras mil que no tienen el carácter llamado por el autor permisivo, libre, son actos políticos, asuntos políticos de verdadera importancia. De no ser esto así, no podríamos nunca concebir una *política radical*.—(B. y P.)

plantear el problema de si las relaciones de gobernantes y gobernados no deberían ser reguladas por anticipado, de manera que no hubiera entre ellos más que obligaciones recíprocas, claramente determinadas, que hicieran innecesaria toda clase de estatutos eventuales.

Esta idea ha encontrado muy numerosos defensores. Para refutarla será preciso examinar más de cerca la *misión del Estado* y demostrar que el derecho positivo es impotente para comprenderla toda entera: tarea que no podemos realizar aquí.

Limitémonos por el momento á probar que efectivamente se ha sentido y reconocido en todas partes la imposibilidad para el Estado de llenar completamente su misión ateniéndose á leyes imperativas ó prohibitivas. Se ha considerado siempre necesario subordinar muchas de las decisiones más importantes del Gobierno á la índole y á las circunstancias de cada asunto. Para no citar más que un caso bien antiguo y de los más sencillos, tomemos por ejemplo la dirección de una guerra. Es indudable que nadie se ha atrevido jamás á pedir que la ley en un Estado, ó prohibiera absolutamente la guerra, ó la ordenase en tales ó cuales ocasiones señaladas de antemano. En todos los países, y siempre, la cuestión de la paz ó de la guerra ha sido una *cuestión política*, subordinada á las circunstancias, á la fuerza del adversario, á sus disposiciones más ó menos conciliadoras, á la gravedad de los intereses lesionados, etc. Se comprende fácilmente que en las monarquías, el Soberano no goce por sí solo de la facultad de declarar la guerra ó decidir la paz; pero no se explica que la ley pudiera estatuir por anticipado si hay lugar, y cuándo, á la declaración de la guerra (XXIX).

Sucede lo propio con otras muchas eventualidades de la vida pública. Solamente que la imposibilidad de preverlas y de reglamentarlas de antemano en la ley, no aparece de un modo tan claro como en el ejemplo que hemos elegido.

4. *Objetos de la ciencia política y de la ciencia del Derecho.*—Si ahora comparamos el Derecho y la Política desde el punto de vista de sus objetos respectivos, observaremos:

1) Que lo que determina la aplicación del Derecho es la necesidad prevista por la ley. El juez no tiene que investigar más que si el hecho afirmado por una de las partes, y contradicho por la otra, cae bajo la sanción de la ley: si está ó no previsto.

2) Que lo que determina la aplicación de la Política, es la libre apreciación de la eficacia reservada por la ley. El hombre político tiene, por lo tanto, que examinar cuál, entre las maneras lícitas de obrar, es la más conveniente, y, por consiguiente, si un caso político dudoso es de aquellos que en general la ley *no debiera prever* (1).

La ley, en su doble concepto de imperativa y prohibi-

(1) Se expresa aquí una diferencia entre la Política y el Derecho que no creemos acertada. Sin perjuicio de insistir, ahora debemos manifestar que la circunstancia de que un caso pueda ó no estar previsto ó no en la ley, no puede fundar la distinción capital entre el Derecho y la Política. Es esta última la ciencia del Estado, de su organización, de sus funciones, de su modo de obrar; es aquél una propiedad inherente á la naturaleza humana, individual y social. Por tanto, el segundo encarna en la primera como Derecho político, lo que sería imposible, dada la opinión del autor: la Política es condición indispensable para que el Derecho se estatuya y aplique rectamente, en tanto que el Estado se nos ofrece como institución para el Derecho.

Y que no funda una diferencia esencial entre el Derecho y la Política el hecho de que la ley prevea ó no el caso, reafírmase con sólo atender á que hay infinitos detalles de la vida, condicionados libremente, contenidos en la ley, y de aquí la necesidad de la Hermenéutica legal de un hecho, y de la jurisprudencia de los altos Tribunales, que tanta importancia han tenido desde las Doce Tablas hasta ahora, y tienen actualmente, y que, por el contrario, las esenciales funciones políticas se contienen y expresan en lo que se ha llamado el Código fundamental (Constitución), que se formula en leyes precisas y estables.—(B. y P.)

tiva, tiene por límites naturales los de la previsión humana en la aplicación de una norma general é inmutable.—Toda tendencia á disponer del porvenir por medio de las leyes, debe mantenerse dentro de dicho límite. Si se pretendiera franquearle, pronto comprenderíamos, al tratar de aplicarla, que era tarea perdida.

Al Derecho pertenece *la suma de necesidades ó de conveniencias constantes, y siempre iguales á sí mismas, de la vida política. A la Política, la serie de conveniencias variables, á tenor de las circunstancias de lugar y de tiempo* (XXX).

5. *Los métodos de la ciencia del Derecho y de la Política.*—De lo que expuesto queda se deduce también el método teórico de la ciencia del Derecho en sus relaciones con la Política.

Se puede, sin salir del gabinete, estudiar á fondo y en sus diversas fases todo el arsenal legislativo de un país: primero desde el punto de vista *dogmático*, si se trata de averiguar qué parte de la ley está todavía en vigor—lo que se logrará, ya examinando los textos legales (Exégesis), ya por vía de deducción sistemática, sacando de ciertos principios de derecho universal la justificación de cada consecuencia particular;—después *históricamente*, si se estudian las instituciones periódicas en su desarrollo á través de las edades, recordando, á la manera de Goëthe, que el pasado nos da la clave del presente; ó bien desde el punto de vista *filosófico*, si se examina lo que el derecho en vigor debería ser, colocándose en el terreno de la razón; ó, en fin, desde el punto de vista *político*, si se procura hacer resaltar, ya ciertos conocimientos constantes que habrán de ser consagrados por el derecho, ya las imperfecciones de una ley vigente en relación con las necesidades actuales. De todos modos, cualquiera que sea el método de examen adoptado, obtendremos idéntico resultado; lo cual demuestra que la legalidad es verdadera y que la armonía reina en todas las partes del de-

recho de un país, pues que hasta se nota que ninguna legislación positiva podría jactarse de la perfección en el conjunto. En el capítulo siguiente sacaremos algunas consecuencias incontestables de los defectos de la ley.

Estamos ya en el caso de afirmar que *la Política necesita del conocimiento del Derecho.* Las imperfecciones de la ley le imponen en la práctica una manifiesta intervención en las funciones de aquél: á la Política incumbe parar el golpe de las leyes cuyos efectos no respondan á los propósitos del legislador, y colmar sus lagunas. Mediante la acción legislativa, la Política interviene, siempre que es preciso, en la elaboración del derecho positivo (1).

Para que un Gobierno previsor se dé clara cuenta de los efectos producidos en la aplicación de las leyes, necesita irremisiblemente de una *estadística judicial*, bien organizada, sistemática, detallada, completa (XXXI). Las comparaciones que proporcione con los fenómenos ocurridos en otros Estados, proyectan asimismo brillante luz sobre infinidad de cuestiones sociales que se enlazan con la administración de justicia.

Todo el que dirija, aunque sea someramente, su atención á estos asuntos, habrá de reconocer que la estadísca criminal, principalmente, ayuda de una manera poderosa á juzgar de los resultados de la instrucción popular, del estado de la educación pública, de los inconvenientes morales de la ignorancia y de la prodigalidad, de las probabilidades de progresos en materia criminal, de los resultados de los medios de ejecución de las penas y de la efica-

(I) Como que la función legislativa, siendo función del Estado, es, bajo un aspecto, una función esencialmente política. Por eso el Derecho positivo puede considerarse como la obra permanente, como la creación constante del Estado. Y siendo esto así, y apareciendo siempre el Estado como el órgano de la función jurídica, ¿qué remedio tiene sino existir una íntima y fundamental relación entre el arte de la Política y la ciencia del Derecho?—(B. y P.)

cia de los distintos procedimientos penitenciarios. Una estadística jurídica hecha sobre plan uniforme, es en realidad el espejo fiel de la administración de justicia y la piedra de toque de la legislación; por esto constituye, para un Gobierno deseoso de cumplir con sus múltiples deberes, el mejor de los medios de conocer la verdadera situación de las cosas y de los resultados de su acción. No es fácil enumerar todos estos medios. El hombre político tiene gran interés en conocer las leyes que limitan sus poderes y en saber hasta dónde alcanzan las facultades de que se halle investido, puesto que, según hemos dicho más atrás, nadie puede dudar que está ligado por las leyes imperativas y prohibitivas en vigor. Es esencial en sumo grado que la Política se penetre bien de los límites de su campo de acción y que no dé motivos á contiendas sobre si la ley ordenaba ó prohibía ciertos actos suyos, ó la dejaba latitud plena para realizarlos ó no.

La frecuencia de tales contiendas en nuestra época autoriza para proclamar, al par de la incertidumbre del Derecho, la de la Política.

6. *Valor relativo de la ciencia del Derecho para la política práctica.*—Vamos ahora á examinar más de cerca la relación de la jurisprudencia y del juez con la ley vigente, á fin de demostrar cuán de otra manera se presenta en la que tiene ésta con la política.

Colocados en el terreno jurídico, hay que partir necesariamente *de la presunción de que el Derecho en vigor es generalmente aplicable.* No debe uno preocuparse, por lo tanto, si en un caso dado es especialmente oportuno y equitativo aplicar la ley: aquí viene muy á punto el adagio: *Fiat justitia, et pereat mundus.* Que accediendo sin miramiento alguno á las pretensiones del acreedor, se arruine al deudor: que castigando por un delito insignificante á un padre de familia, se condene indefectiblemente á la miseria á la mujer y á los hijos, de quienes aquél es el único sostén, estas cosas

no deben influir para nada en el ánimo del juez; obedece á una voluntad superior. Los héroes de la tragedia, Otello, el padre de Emilia Gallotti, Macbeth, cuando comparecen en la barra, no son para él más que candidatos al cadalso ó al presidio. Aparta cuidadosamente de su espíritu el pensamiento de que pueda haber oscuridades ó contradicciones en la ley; su única preocupación es conciliar lo que aparece *à priori* inconciliable; proclamar la infalibilidad del legislador (1). Su método consiste en marchar de lo general á lo particular; por eso se ha dado á las excepciones previstas en ciertos casos por la ley, un nombre harto significativo: *el derecho inconsecuente*.

El principio jurídico según el cual se presume que todo el mundo sabe la ley, es contrario á la realidad de las cosas: el juez de nuestros días está convencido de que él mismo se encuentra muy lejos de conocer el Derecho en toda su extensión, y de que ha olvidado mucho de lo que en algún tiempo sabía. El que durante largo tiempo ha entendido solamente en negocios civiles, experimenta grandes dificultades cuando se le llama á juzgar en asuntos criminales, y viceversa. La presunción de que todos los hombres, aun los que no saben leer ni escribir, en los países en que la instrucción no es obligatoria, conocen y deben conocer el conjunto de leyes que nos han legado los pasados siglos, que poquísimas bibliotecas particulares poseen, y que, por tanto, la ignorancia de la ley no exime de responsabilidad, es *la ficción más grande que imaginarse puede* (2).

(1) ¿Quién puede dudar, sin embargo, que las tendencias dominantes en una parte muy sana de los publicistas y de la filosofía del Derecho, y aun de los mismos legisladores, se dirigen á dejar cada vez más amplitud al juez, para que al aplicar la ley estudie y considere *en conciencia* la circunstancia del caso? El Jurado, después de todo, obedece á esa necesidad de quitar la aspereza é inflexibilidad de la ley positiva.—(B. y P.)

(2) Esta manera de considerar la ficción por la que se supone que todos los hombres conocen ó deben conocer el conjunto de leyes que

La verdad es que sería precisa la vida entera de un hombre para adquirir un conocimiento aproximado del contenido del derecho en toda su extensión; y, sin embargo, no hay hombre del oficio que no admita la necesidad de semejante ficción, si la ley debe conservar su acción sobre la humanidad. El derecho no se impondría, su valor estaría subordinado al puro azar, en el caso de que el juez hubiera de inquirir si las partes conocían ó no la ley. El inmenso alcance de esta ficción puede medirse por este solo hecho; la administración colonial de Australia admite como presunción legal que las hordas salvajes de una comarca en donde han puesto por la primera vez los pies los ingleses, hace sólo ochenta años, se hallan al corriente de las leyes y estatutos promulgados desde el tiempo de los Tudor en la metrópoli.

Esta ficción, que sirve de base á la actividad del juez, ejerce sobre toda su manera de pensar una influencia poderosa. El sentido de lo real se le escapa. Todo debe postrarse ante la potencia de la ley; si no, perdería ésta su imperio. Se comprende, pues, que hubiera necesidad de proclamar aquella regla, por *contraria á la realidad* que parezca.

Muchas veces se ha tratado, como es sabido, de atenuar

nos han legado los pasados siglos, tiene un poco de exagerada y de *ficticia*. No dudamos de la existencia del principio según el que la ignorancia de la ley no exime de responsabilidad. Pero puestos en la realidad de las cosas, ese principio tiene una aplicación muy circunstancial, que le quita no poco de su crudeza. En primer lugar, no hay situación tal en que el hombre se vea en la precisión de conocer todo el conjunto de leyes que forman el derecho positivo escrito de un país. Refiriéndose el derecho á la conducta humana, no por modo abstracto, sino en cada caso y momento, no necesita ser conocida por el hombre en su vida de relación, sino en aquella esfera particular de ésta en que su conducta habrá de manifestarse. Por otra parte, sólo la manera vulgar, y tan extendida, de ver el derecho como en notas anteriores hemos combatido (como relación meramente exterior), lleva á sostener ficciones semejantes.—(B. y P.)

la oposición que existe entre la presunción jurídica de que nadie desconoce la ley, y el hecho de que la ley es universalmente ignorada, afirmando que ella se nos presenta como la expresión de la *conciencia íntima que la comunidad tiene del derecho.* Acaso lo sea realmente en los grados inferiores de la civilización de las edades primitivas, ó quizá acontezca esto con algunas raras leyes de nuestros tiempos; pero en general no sucede así. Un gran número de leyes se derivan de consideraciones de eficacia y de conveniencia, que relativamente pocas personas se encuentran en situación de comprender.

Hay todavía otras ficciones (XXXII). La ley, que presume el conocimiento del derecho cuando se trata de medir la responsabilidad del ciudadano, se refuta, por decirlo así, ella misma cuando impone obligación de recurrir, para la dirección de los pleitos, al ministerio *del abogado.* Acaso debido á una multitud de escrituras y de formalidades necesarias, será favorable la sentencia á aquella parte que, según la convicción íntima del juez, no tenga razón. Una teoría inflexible de la prueba puede constreñir á los magistrados á aceptar como verdaderos, hechos que tienen por falsos, y á considerar á otros como no probados, cuando es posible que, sin ciertas reglas que se les imponen, les hubieran parecido evidentes (XXXIII). En virtud de los principios que dominan acerca del supremo valor y eficacia de la *cosa juzgada,* no cabe formular duda alguna sobre una cuestión decidida en última instancia por el juez competente; si éste notara su error un instante después de haber pronunciado la sentencia, no por eso será menos irrevocable. Estas necesidades de la profesión del juez, y esta manera de concebir el derecho, engendran la costumbre de remitir, en los negocios humanos, su carácter individual y concreto á categorías abstractas de la ley consideradas como autoridad suprema; y, sin embargo, esta autoridad no es más que una regla de términos medios, ideada frecuentemente, sin tener en cuenta las excepciones.

Lo que se deduce de aquí es que, en la vida práctica, la aplicación de la ley no tiene, en sentir de la mayoría de los jueces, y atendida la manera engendrada por el hábito de tratar los asuntos, más que un interés secundario, por no decir nulo. Es muy raro que los jueces en materia criminal manifiesten la preocupación más pequeña con respecto al mejor modo de ejecución de las sentencias, á los diversos sistemas penitenciarios ó á los resultados prácticos de la justicia penal.

7. *Las ficciones jurídicas no pueden subsistir en la Política* (1)—Muy otra es la posición de la *ciencia política* en relación con el derecho objetivo y las leyes. Se inspira en la máxima: *Vosotros la debéis conocer por sus frutos.* No se inquieta por saber si una ley es perfecta, racional ó moral; sino si puede llevarse á la práctica, y qué efectos producirá. Para la teoría política, las leyes no tienen nunca más que un *valor relativo*, el de un medio momentáneo y variable de conseguir los fines del Estado ó de acercarse á ellos.

Todos saben que existen leyes muy diferentes en Estados de naciones que se hallan en un grado de cultura muy semejante: tal acontece con los que regulan las maneras de

(1) La afirmación que luego se intenta demostrar por el autor en este párrafo, respecto á las ficciones jurídicas en política, puede ser objeto de algún reparo. ¿En la vida del derecho político no hay ficciones? Desgraciadamente sí. Todo el sistema constitucional actual (Derecho político moderno después de todo) descansa en una serie de ficciones gravísimas. El Rey, por ejemplo, nombra y separa libremente sus ministros, según la Constitución: ¿es esto lo que ocurre *en realidad*, y en país *alguno* constitucional? El Rey, se dice, tiene el poder ejecutivo; ¿es *realmente* siquiera jefe de él? ¿No es una ficción el suponer, para la marcha regular de la vida del Estado, que la opinión del país esté representada siempre en la mayoría de los que votan en los comicios electorales? Indudablemente; sólo atendiendo al concepto limitado que de la política práctica tiene el autor, puede admitirse la afirmación que hace, y que no creemos implique una negación absoluta de lo que acabamos de indicar.—(B. y P.)

la representación nacional. En todas partes el investigador se encuentra en presencia de medios múltiples, entre los cuales se elige según su mayor ó menor eficacia en pro ó en contra, y hasta no importa, en muchos parecidos casos, que una ley nueva esté en lógica correlación con la legislación anterior. Colocada en medio del incesante cambio de todas las cosas, rodeada del elemento movible de los hechos, la Política práctica no está *obligada á ser consecuente de un modo lógico*, siempre que se trate de hacer una ley realmente útil y eficaz, y que la lógica conduzca á consecuencias dañosas (1).

En la Política no cabe la ficción del conocimiento ó de la ignorancia de la ley; lo que la determina y caracteriza es la relación real de la ley con los objetos que rige. *La ley positiva* es también considerada por la Política como uno de los instrumentos que conducen al logro de los fines de la vida humana; al principio parece su uso un poco penoso, hasta que el hábito se establece; después los rozamientos disminuyen; funciona fácilmente y por sí misma: luego se

(1) Inspirado el eminente Holtzendorff en la idea y concepto demasiado restringido y pequeño de la Política, la fuerza de la argumentación conduce á juicios un tanto exagerados, como los que estampa en el párrafo del texto. Parece como que la Política es algo exterior y hasta extraño á la vida íntima del Estado; vida ante todo y sobre todo ético-jurídica, como no han podido menos de reconocer la mayor parte de los escritores modernos, tales como Ahrens, Röder, Bluntschli, Frendelemburg, Mohl, Brentano, Schonberg, Wagner, Rau, Laveleye, Giner, en obras que no citamos por andar en manos de todos; puesto que el autor que traducimos y comentamos llega á la aventurada afirmación de que la ciencia política no se inquieta por saber si una ley es perfecta, racional ó moral; le importa solamente si es ó no practicable. Según eso, el Estado, la más alta potencialización posible de los intereses humanos sobre la tierra; tutor y cultor de la vida de la sociedad, órgano el más potente de la voluntad social, que habrá de ser moral sobre todo, autorizaría la aplicación de leyes, no sólo imperfectas é irracionales, sino inmorales. ¿Y acaso no se rebelarían contra su

embota su acción y concluye por caer en desuso, se convierte en letra muerta.

El método político se diferencia, pues, del más especialmente jurídico, en que, para que aquél tenga aplicación, es preciso interpretar la ley según los hechos actuales, y no los hechos según una regla estable, inmutable. La política procede por *inducción*; examina, cada día, si ha ocurrido algún cambio en los hechos que habían servido anteriormente de base á una regla de derecho.

8. *Consecuencia é inconsecuencia en los actos políticos.*—Conviene que insistamos algo acerca de este asunto. Como hasta ahora en las esferas de la alta enseñanza, las verdaderas analogías y diferencias entre las ciencias jurídicas y la Política han sido insuficientemente desenvueltas, se explica que aun entre las gentes cultas circulen errores *sobre la importancia de la consecuencia (der sg. Consequenz) en las cosas políticas.* En esto se reconoce el preponderante influjo de la manera de pensar de los juristas.

No cabe dudar que todo agente serio é inteligente se re-

desatentado poder los mismos que le forman? ¿Y no sería altamente moral y altamente humana la desobediencia á una ley que, después de todo, careciera de las condiciones de tal, porque una ley imperfecta, irracional é inmoral, lejos de ser expresión de lo jurídico, equivale á su mayor y más torpe negación? Véase á dónde conduce el extraño modo de argumentar del autor.

La última parte del párrafo á que aludimos muestra bien á las claras las consecuencias á que conducen las premisas aquí sentadas. Dice que la Política práctica no tiene por qué someterse á la lógica cuando se trata de hacer una ley realmente útil y eficaz, y la lógica implique resultados dañosos. ¿Cómo puede acontecer que una cosa sea al mismo tiempo útil y eficaz, y produzca consecuencias perjudiciales? Lo útil, lo eficaz se confunde con lo bueno; es lo bueno en cierto momento, ni más ni menos, y por consiguiente opuesto á lo dañoso; y ó la lógica es una palabra vana, ó responde de tal modo á la realidad, que no cabe oposición entre lo que aquélla establece y lo que en éste pasa.—(B. y P.)

conoce obligado á guiarse según un principio determinado y á aplicarle lógicamente; de donde se sigue que nadie debe obrar sin semejante criterio y á merced de las circunstancias y de las necesidades del momento; pero de esto á lanzar inconsideradamente el estigma de inconsecuencia, aun en los casos en que el agente se propone estatuir sobre cuestiones de eficacia y de oportunidad, media un abismo. Se revela en general la escasez de cultura política, en que se pierde de vista esta distinción esencial, pues que se asimila la lógica y el espíritu de consecuencia á la reproducción fiel y exacta de las medidas políticas, con manifiesto olvido de que, cuando las circunstancias cambian, los medios políticos deben modificarse á su tenor. Casi nos atrevemos á afirmar que el error que combatimos llega hasta recomendar, por razones de rigurosa lógica, el empleo consecuente de medios reconocidamente malos.

Nada más gráfico para demostrar que la acción de la consecuencia lógica no debería aplicarse á las medidas subordinadas á consideraciones de eficacia, que el ejemplo siguiente: Un navegante tiene detrás de sí el puerto de donde ha salido, y delante el lugar á donde se dirige. La fuerza y la dirección del viento, las corrientes del mar le dictan la orientación del velamen, de manera que quizás á cada hora deba cambiarla. Siguiendo en una carta marina las curvas, á menudo extraordinariamente sinuosas, que indican los rumbos que los navegantes de gran experiencia se han visto obligados á seguir para llegar á su destino, se puede cualquiera formar idea de las vueltas y revueltas que es necesario dar para alcanzar un fin político algo lejano.

9. *La política del Papado y la política del emperador Napoleón.*—En lo que toca á la política exterior, se puede afirmar precisamente que el éxito de los diplomáticos eminentes ha dependido siempre del cambio oportuno de los medios empleados. Cuanta más flexibilidad y espíritu de oportunidad ha mostrado un Gobierno, tanta mayor ha sido

su superioridad en las cuestiones exteriores. Es evidente, por otra parte, que el hombre de Estado que deje traslucir lo que hará en un caso concreto, proporciona á sus adversarios el mejor elemento de cálculo para sus contraproyectos. Buena prueba de la gran importancia que el variar de medios tiene en la política exterior es, que hasta una política inmoral podría, gracias á aquella cualidad, mantenerse en Europa durante largo tiempo (1). La curia romana, aun después de haber perdido el dominio absoluto de las conciencias, supo conservar por dilatados siglos su influencia europea, sirviéndose simultáneamente, para lograr sus fines de supremacía de la Iglesia, de dos medios completamente opuestos en apariencia. Excitaba á los pueblos, en nombre de la soberanía de la plebe dominada por ella, contra las tendencias heréticas de los príncipes, amenazándoles con la revolución, ó bien lanzaba á los soberanos contra los pueblos de quienes abrigaba sospechas que aspiraban á una libertad hostil á la Iglesia. Reclama, según los casos, ya el monopolio de la instrucción popular, ya *la libertad de enseñanza*, cuando se promete hacer al Estado una concurrencia sin traba alguna; ora pide que el Estado prohiba los cultos no católicos (como en España y en el Tirol), ora solicita la absoluta y completa libertad de cultos (como en los países protestantes). Naturalmente que no hemos de ocuparnos aquí en juzgar el grado de moralidad que estos procedimientos pue-

(1) Esto que es cierto, sin embargo, no debe dársele una importancia absoluta desde el punto de vista teórico, por cuanto depende del criterio *moral* que aún preside en las relaciones exteriores, y según el que el *éxito* lo domina todo. Si en la vida interior de los Estados la antigua política de la *razón de Estado* va en derrota completa y el imperio teórico de los principios se impone, en las relaciones internacionales de carácter público aún predomina el criterio del más hábil y del más fuerte. Acerca de este punto se pueden encontrar notas muy curiosas y criterio muy racional en el interesante libro de J. Novicow, *Le politique internationale*.—(B. y P.)

dan tener; nos limitamos por el momento á la cuestión del éxito en razón de los medios empleados.

La misma reciente Bula papal *Æterni Patris* calcula sus efectos en dos direcciones diferentes; amenaza á los pueblos y á los tronos á causa de la irreligiosidad creciente en la literatura y en el pensamiento, y presenta al propio tiempo á la Iglesia católica como la salvaguardia de la prosperidad de la sociedad civil y de la conservación de los Gobiernos, con la condición, por supuesto, de que se sometan á todas las exigencias del clero.

La política del segundo Imperio en Francia nos ofrece análogo ejemplo. Hasta 1864, la diplomacia francesa conservó cierta supremacía en Europa, porque puso simultáneamente dos medios distintos al servicio de su prepotencia. Comprimiendo en el interior la libertad y fundando bajo formas constitucionales el despotismo militar y clerical, se ganó las simpatías de las potencias reaccionarias, bien dispuestas hacia el pretendido salvador de la sociedad, y se procuró, por lo tanto, cierta solidez en el exterior. Al mismo tiempo, sobrexcitando las aspiraciones nacionales al par que se daba una satisfacción á las masas en Francia, se tenía á raya á los países extranjeros. Las cosas llegaron á tal extremo, que la Europa esperaba con ansia la descripción de las recepciones del día primero del año en las Tullerías, para conocer el programa que Francia adoptaría durante el período anual siguiente en lo relativo al concierto europeo.

Estos procedimientos de la política francesa resultaron sumamente habiles en tanto que se pudo mantener á los Gabinetes del continente entre el temor de la revolución y la aprensión de una guerra de nacionalidades; pero después que en 1864 se notó la importancia del movimiento patriótico de la gran familia alemana en la guerra danesa, que echó por tierra los cálculos que se fundaban sobre la supuesta indiferencia de muchos de sus miembros, aquella política hubo de perder su virtualidad; así que, constituída la Confe-

deración del Norte, Francia se vió obligada, ó á renunciar pura y simplemente á su antiguo sistema de hegemonía diplomática, ó á buscar en el supremo recurso de las armas el medio de restaurar su influencia perdida (XXXIV).

Recuérdese asimismo que los resultados grandioso de la política prusiana desde 1864, hanse debido al uso alternativo de tres alianzas: con Austria (1864), con Italia (1866) y con Rusia (1870).

No averiguaremos ahora si el estado de cosas en Europa responde ó no á las exigencias del derecho de gentes, toda vez que en la política extranjera no se vacila en recurrir á misteriosas empresas que redundan en detrimento de los pueblos. Nos limitaremos á hacer constar el hecho de que el cambio apropiado de los medios ha sido considerado como de necesidad absoluta en la política extranjera del antiguo régimen. Lo mismo, aunque en menor grado, ha sucedido en la política interior.

La nota de *inconsecuencia* se presenta entonces bajo la forma siguiente: no se formula nunca cuando un Gobierno, cediendo á la presión de las masas ó de la opinión pública, modifica súbitamente ó reforma de un modo gradual una medida de su competencia; pero se produce con seguridad en el momento en que los miembros de la oposición sostienen inopinadamente una disposición gubernamental, ó cuando los ministros no responden á las esperanzas del partido parlamentario á que pertenecen. Este último caso es un ejemplo relevante de un juicio completamente erróneo: se oculta aquí (á los que de tal modo opinan) que la situación de un ministro con respecto á los hechos de la vida pública y á los otros factores del poder ejecutivo que obran al lado ó por encima de él, es muy diferente de la de un jefe de partido que enfrente de un adversario, que tiene los mismos derechos, se coloca más bien en el terreno de la crítica teórica (XXXV).

10. *Resumen.*—En suma: la concepción jurídica, y las

presunciones y las ficciones que con ella se mezclan, ha engendrado frecuentemente el error de que las leyes de la lógica son rigurosamente paralelas, en la realidad de la vida, á los desarrollos de la naturaleza de las cosas. Esto es dar á la metafísica y á la lógica una intervención en los hechos importantes para el Estado, que pertenece de derecho á la política y á las ciencias preparatorias.

Nos aproximamos ya á la resolución del problema que nos preocupaba. Pretendíamos establecer la relación que existe entre el Derecho positivo y la Política, y mostrar al mismo tiempo que, mediante la división del trabajo en las esferas de la jurisprudencia y de la política práctica, se puede llegar á temperamentos diferentes en la manera de concebir las cosas. Constituyen éstas á modo de cuestiones previas para abordar la teoría del conflicto entre el Derecho positivo y la Política práctica.

Formulemos ahora brevemente las conclusiones á que hemos llegado.

1) En principio no hay contradicción entre la teoría del Derecho *positivo* y la de la Política. El fundamento de ésta es absolutamente idéntico al de aquél. La base común radica en el carácter jurídico *(Rechtscharakter)* del Estado y de sus órganos en cada momento.

2) Lo que es jurídicamente necesario en las leyes es al propio tiempo eficaz para el Estado. Lo que es eficaz para el *Estado* debe ser susceptible de realización jurídica; ó en forma negativa, lo que es realmente contrario al derecho, no será nunca políticamente necesario, y lo que es impolítico (en general nocivo) no puede ser jurídicamente necesario (1).

3) La acción práctica en el sentido de la política es á la ac-

(1) Debemos hacer constar que estas conclusiones echan por tierra muchos de los razonamientos que el autor emplea en el curso del capítulo presente, y que ya habían sido notados por nosotros. Sobre todo puede afirmarse esto de los que van señalados con los números 1 y 2, y más adelante con los 4 y 5.—(B. y P.)

ción práctica en jurisprudencia, lo que la actividad subjetivamente libre (jurídicamente permitida) es á la actividad objetivamente necesaria y predeterminada de los órganos del Estado.

4) El derecho político en sus disposiciones prohibitivas es un freno pora los actos gubernamentales políticos; rehusa tener en cuenta las convenciones concretas, para encerrarse en una regla (relativamente) constante de eficacia, impuesta por la ley.

5) El derecho político en sus disposiciones permisivas es la fuente de donde brota la facultad política de obedecer á las consideraciones de eficacia que arrancan de los cambios que sobrevienen por virtud de las circunstancias y de los hechos (1).

6) El lazo que une la Política y el Derecho se manifiesta en el *acto de la confección de las leyes*, que es político, pero que al mismo tiempo constituye el fundamento del derecho positivo, y después en la necesidad común á las dos de tener por base física la fuerza. El derecho, para hacerse efectivo, necesita de los medios de coerción de que dispone

(1) De conformidad con la ligera indicación que hacemos en la anterior nota, creemos que no hay armonía completa entre lo que el autor dice en estas dos últimas conclusiones (4 y 5), y la doctrina general que en el capítulo viene sustentando. Siendo indudable que en la declaración contenida en las conclusiones citadas se advierte una manera de ver más adecuada y racional en nuestro concepto que las que hemos comentado en las notas á los párrafos 31, 32 y 33. En efecto, si con la teoría de las leyes permisivas como base de toda la política (aunque sólo fuera de toda la política práctica) se quiere indicar que el Estado surge del Derecho positivo, quedando reducida su vida (política) á manifestarse tan sólo en la esfera de las supuestas leyes permisivas, es decir, de aquellas *leyes que dejan al gobierno en libertad de determinar lo que se debe hacer ó no*, ya hemos procurado demostrar la opinión que tal creencia nos merece. Pero reflexionando y pensando en lo que el autor dice en las conclusiones que motivan estas notas, cabe una interpretación más racional. El autor aquí nos habla de Derecho político y de disposiciones prohibitivas y permisivas, lo que hace pensar en la obra jurídica total del Estado, y especialmente en la obra referente á la formación de su derecho propio (el político). En

el Estado; medios cuya conservación y mejoramiento son asunto de la Política.

Riehl considera el derecho político *como Teoría de las formas políticas*, y la política *como ciencia del pueblo (Wissenschaft vom Volke)*: en lo cual se nota gran semejanza con la manera que hemos adoptado para exponer las relaciones del Derecho y de la Política.

El pasaje siguiente del *Derecho político (Staatsrecht)* de Zœpfl nos proporciona el medio de entrar, sin solución de continuidad, en otro objeto de nuestro estudio:

«Todo derecho histórico es á la par político, ó sea un derecho modificado por razones de eficacia y de prudencia. Por consiguiente, el verdadero derecho histórico es el que no permanece estacionario, pero tampoco avanza hasta convertirse en *revolucionario, sino que se desenvuelve y reforma orgánicamente. Debe, pues, por modo necesario, ser apropiado al estado de civilización del periodo histórico en que se aplica.*

las leyes llamadas prohibitivas, pudiera entenderse por ese freno impuesto á los actos políticos, el derecho que, declarado ya por los órganos específicos de la conciencia nacional, mediante leyes, costumbres, etc., debe ser la norma imperativa de la vida del Estado en sus representantes. Aparece entonces el Estado como aquel ser moral de que habla Bluntschli, que sobrevive á una transformación total de gobierno; entidad que, respondiendo á una necesidad permanente de la humana naturaleza, persiste á través de todos los cambios históricos; quedando así la esfera de las llamadas leyes permisivas (leyes políticas, de derecho político, es decir, del Estado), reducido á ser *una esfera de la política misma*, esto es, aquella en que se manifiesta la acción necesariamente circunstancial de los gobernantes. Pero, como procuramos demostrar varias veces, esa política circunstancial (no *permisiva*), no es toda la política, ni siquiera toda la política práctica.

De todos modos, las conclusiones 1 y 5, tomadas aisladamente, ya dejan presumir con mayor claridad que el autor no prescinde en absoluto del sentido amplio de la política, como ciencia y arte de *todo el Estado*, no de una manifestación del mismo, según las condiciones generales expuestas en los párrafos á que antes aludimos, hacían presumir.—(B. y P.)

CAPÍTULO V

Conflictos entre el Derecho positivo y la Política práctica.

1. Desconfianza del pueblo en la política.—2. Conflictos aparentes y reales entre el derecho y la política.—3. Origen de los conflictos aparentes en la exagerada estimación tradicional concedida á los magistrados judiciales y en los defectos de la Administración.—4. Publicidad y autonomía administrativas.—5. Cuatro formas distintas de conflictos entre la ley y la política práctica.—6. *Primera:* conflictos entre el objeto de la ley y las autoridades administrativas del Estado encargadas de ejecutarla, favorecidos por la teoría de la división de los poderes.—7. *Segunda:* conflictos entre las sentencias judiciales y las medidas administrativas.—8. *Tercera:* conflictos entre los tribunales y la legislación, principalmente en la justicia criminal, y con ocasión del examen judicial y aplicación de las disposiciones legales.—9. *Cuarta:* conflictos entre el *más alto* poder político y la permanencia é inflexibilidad de la ley. Justificación histórica de las revoluciones.—10. Estos conflictos pueden evitarse teniendo la ley presentes las circunstancias especiales de los tiempos de crisis política.

1. *Desconfianza del pueblo en la política.*— El lazo orgánico que une en el proceso vital del Estado á la política y al derecho positivo se rompe con frecuencia. Entre el derecho *positivo* y la política práctica ocurren efectivamente conflictos que no pueden pasar ante nuestra vista sin ser objeto de detenido examen. Porque á veces revisten tal notoriedad, que al considerarlos se llega por muchos á dudar de la firmeza de las bases en que hemos fundado la comunidad de origen y tendencias del derecho positivo y de la política y á conceptuar como una aspiración ideal, la consiguiente necesidad de la armonía entre las diversas manifestaciones de los poderes públicos.

Tal creencia en un desacuerdo fundamental entre la política y el derecho, ha penetrado tan hondamente la con-

ciencia popular que desde luego se juzga la conducta política como de una moralidad perfectamente dudosa por necesidad. Tiempos hubo en los cuales la ausencia de sentido moral y la perfidia se miraban en cierto modo como la condición precisa para desempeñar su papel político el hombre de Estado. Ahora bien: ¿será una pura hipocresía de nuestra parte pedir hoy día al político que respete las leyes y se conforme á ellas? ¿No le exigimos con esto un imposible?

La desconfianza á que antes nos referimos es una especie de herencia del poder ilimitado y del absolutismo, á los cuales se vió sometido nuestro pasado más reciente. En otro lugar mostraremos cómo se llega á *desconfiar* del valor de las leyes y del derecho de una manera fatal y necesaria. Para los príncipes absolutos, las leyes de derecho público venían á ser meros instrumentos de los cuales se servían á capricho (XXXVI). Ni el cuidado de derogarlas se tomaban; mucho más cómodo era, en efecto, violarlas, predicando la teoría de que no hay ley alguna que valga más que en cuanto sirve á aquéllos que ejercen el poder. Como reacción frente á esto, el sentimiento del derecho ultrajado se revolvió contra la política toda.

Aun en el período de transición que actualmente atravesamos para llegar á la realización del *Estado de derecho (Rechtsstaat)* (1), ó sea el Estado en el cual todo debe hacerse con arreglo á la ley, y nada en contradicción con ella, tal sentimiento se mantiene con intensidad: en todas partes se mira

(1) En esta frase que, como indicamos en otro lugar, es intraducible con exactitud al español, se contiene también, según advertido queda, el alto sentido jurídico con que los tratadistas alemanes como Mohl, Gneist, Bluntschli, Ahrens, etc., etc., han contribuído á formar la moderna ciencia política, á más de expresar el círculo propio del Estado en la sociedad. Acerca de esto nos remitimos á otros lugares de nuestro trabajo crítico. Aquí sólo hacemos esta indicación por ser el lugar de la obra en que el autor se fija muy especialmente en lo que es el *Rechtsstaat,* definiéndole casi.—(B y P.)

con incurable desconfianza la libre acción de la administración, y especialmente de la policía. Nosotros sabemos de un juicio en el cual se ha considerado como una injuria la afirmación de que un particular pertenecía á la policía. Se nota generalmente fuera de las esferas gubernamentales la tendencia á formar opinión en favor de la ley y de la jurisdicción de los Tribunales, y en contra de la política arbitraria. Casi á diario, y en Alemania menos aún que en otras partes, los Gobiernos oyen censuras por parte de sus adversarios, de que sacrifican el derecho positivo á la razón de Estado.

Como es tan general tal estado de cosas, nos creemos en el deber de estudiarlo científicamente. Lo que hasta ahora hemos significado es de por sí bastante notable como hecho psicológico. La desconfianza es tal, que en todos los casos dudosos, por instinto ya, se coloca uno *contra* el Gobierno. En el capítulo anterior, por de pronto, hemos puesto de relieve un momento psicológico de la cuestión, mostrando la divergencia que aparece en la manera de pensar, producida por la división del trabajo entre la jurisprudencia y la política. Ese hecho por sí solo explica ya que se puedan ver y se vean *conflictos* allí donde no los hay. Y, por otra parte, esa divergencia psicológica facilita la existencia de conflictos que hubieran podido evitarse.

2. *Conflictos aparentes y reales entre el Derecho y la Política.*—En atención á las consideraciones que á continuación haremos, es preciso distinguir en *las colisiones entre el Derecho positivo y la Política*, diferentes categorías; en primer término, separar los conflictos puramente aparentes de aquellas que en realidad existen; y, después, en cuanto á estos últimos, investigar cuáles pueden evitarse y cuáles no, y de dónde proceden.

Como aparentes consideramos todos aquellos conflictos que, sin tener un objeto real en el Estado, se producen, sin embargo, en la opinión pública. La apariencia en sí misma es un factor psicológico de la vida política; todo prejuicio ex-

tendido con cierta generalidad, como toda superstición, constituyen para la política una realidad digna de tenerse en cuenta. Así, es muy justa la apreciación popular de que en política *la apariencia es una realidad.* La apariencia, en efecto, produce resultados prácticos de importancia; es el ídolo ante el cual se postran las multitudes que no entienden de política. El hombre de Estado debe preocuparse con ella, con la misma solicitud con que un médico se preocupa de los fantasmas que perturban la imaginación de su enfermo. Se engañaría, sin duda, quien pensara que el Estado puede permanecer indiferente en presencia de ciertas concepciones, por el hecho tan sólo de que la teoría las haya declarado vanas y sin consistencia alguna.

3. *Origen de los conflictos aparentes en la exagerada estimación tradicional concedida á los magistrados judiciales, y en los defectos de la administración.*—Los conflictos *aparentes* entre la política y el derecho nacen del efecto que poco á poco producen en la conciencia popular las violaciones de la ley. Si en la política práctica se pretendiese hacer caso omiso de esos efectos, se contribuiría á debilitar sensiblemente la autoridad del poder político. Por lo mismo que no es posible arrancar de raíz esas concepciones erróneas, es por lo que la razón aconseja investigar cómo se forman.

Hemos indicado ya uno de los orígenes de los conflictos aparentes, recordando la desconfianza respecto de los Gobiernos, que tan arraigada se presenta en la Historia. Como en el período del poder absoluto no existia intermediario alguno que procurase dulcificar los choques entre gobernantes y gobernados, se llegó fácilmente á considerar como solidarios de todos los abusos á los gobernantes distintos que se sucedían en el poder. El mal causado por un Gobierno se deja sentir generalmente, mucho tiempo después de la caída de éste, aun cuando las consecuencias inmediatamente sensibles hayan desaparecido.

Otro origen de los conflictos se encuentra en la noción incompleta del derecho positivo y de su valor propio; noción según la cual se comparan de una manera inadecuada las reglas y los procedimientos, tan claros y precisos, tan admirablemente conocidos de antemano de la justicia, con los procedimientos que se reputan arbitrarios de la administración. Se considera la Justicia como el poder regulado y limitado, y la Administración como el poder sin límite ni freno, y, por tanto, formidable. Dominados por tal creencia, que encierra su parte de verdad, se llega á apreciar con un rigor perfectamente injusto cualquier falta del poder político, considerándolas todas como *consecuencia del principio mismo á que éste obedece* (1).

De ahí se sigue que aún en nuestros días se miran con gran indulgencia las imperfecciones y errores de la adminis-

(1) A más de las consideraciones profundas y acertadísimas que el autor hace en el texto para explicar esos conflictos, teniéndolas muy presentes y como de palpitante actualidad, encontramos como causa general de ellos, que no deja de ser notada por el autor mismo, la siguiente: en la vida política no ha penetrado aún el *sentido jurídico*, por más que de esto se hable mucho y muchas veces por los gobernantes. La norma, muy generalizada en las relaciones *siempre jurídicas* que se verifican en la vida política, especialmente en la vida política del orden administrativo, no es el *derecho* (que supone *siempre* el poder moral, es decir, lo que *debe poder hacerse*), sino el poder material y arbitrario, el hacer lo que se quiere á todo trance.

Pero ésta, como casi todas las causas que anota el eminente Holtzendorff, son causas, ó mejor, orígenes inmediatos de los conflictos. De ahí nacen los conflictos mismos entre el Derecho y la Política, tal como se manifiestan en esa creencia de la opinión pública, creencia que es, por desgracia, muy fundada, como se ve. Lo que falta es determinar y precisar el por qué de las *razones* en virtud de las cuales esa desconfianza en los Gobiernos existe. Porque, en una palabra, la Política, aun hoy, está desprovista del carácter verdaderamente jurídico. Y en nuestro concepto, todo ello estriba, no tanto en la política, como en la manera de ver el derecho en sí mismo y en su relación con la vida del Estado. Considerado el derecho como el orden exterior social garantido por los poderes públicos mediante la legislación y la coacción, se concibe prác-

tración de justicia. Olvídanse las innumerables *colisiones* y *conflictos* que tan frecuentemente se producen por los errores cometidos en los Tribunales del orden más elevado, las interpretaciones *arbitrarias* hechas sucesivamente por un mismo Tribunal de una misma ley, y las sentencias contradictorias dictadas por los Tribunales. No se tienen en cuenta los inocentes que muchas veces han sido condenados á muerte por error, y,lo que es peor aún, con singular ligereza (XXXVII). Ni se piensa, en fin, en que el derecho de interpretar la ley confiere al juez la facultad de hacer decir al legislador precisamente lo contrario de lo que él pretendió decir; ni de que la aplicación de la ley por analogía es una función casi igual á la de la apreciación reservada á las autoridades administrativas. Todo eso, repito, se pierde de vista, porque las leyes que el juez en materia civil y crimi-

ticamente como un regulador, taxativamente predeterminado, de los servicios materiales que los hombres recíprocamente se prestan.

Ahora bien; con esa limitación impuesta al derecho, que, como muestran los señores Giner y Calderón (*Resumen de Filosofía del Derecho*, pág. 50) le despoja de su carácter ético, lo que importa desde el punto de vista jurídico en el acto humano, es su manifestación exterior; en último término, lo que importa es que el acto no se oponga abiertamente á la ley positiva, que después de todo no puede declararse más que en una esfera reducidísima.

De ahí nacen, entre otras, dos consecuencias importantes: 1.ª, que se conceptúe la función jurídica por antonomasia en el Estado, la de los tribunales, que juzgando acomodan *fácilmente* su conducta á la *ley positiva*, como á norma *prefijada* clara y terminantemente. Si un juez es malo, inmoral, injusto, no se inculpa á la institución, sino á la persona, porque aparece clara la *ley* positiva que hubiese violado el juez, y 2.ª, que por razón de la *indeterminación* del carácter, que Holtzendorff llamaría *permisivo*, de la vida del Estado en las demás funciones, es considerada ésta como *arbitrarias* por naturaleza, no ya por el pueblo, que al fin juzga por los efectos, sino por los gobernantes mismos, que teniéndose por soberanos al verse *facedores* de leyes en las Cámaras, pueden considerarse en tal función *creadores* del derecho, autores de él, y al contemplarse ejecutores de la ley, *serrando desde arriba*, como suele decirse, en la tarea propiamente gubernamental y administrativa, pue-

nal está encargado de aplicar, no interesan en la apariencia más que á personas aisladas.

La injusticia hecha á un individuo en la aplicación equivocada de una ley en un proceso, encuentra un eco muy débil en la opinión pública. Generalmente, sólo los hombres del oficio intervienen en la administración de la justicia civil (XXXVIII), y la estadística nos enseña que la proporción de las gentes que tienen pendiente un proceso es muy pequeña, comparada con la cifra total de la población. Muchísimas personas mueren sin haber tenido en su vida nada que ver con tribunal alguno. La paciencia con que se soportan ciertos reveses judiciales extraña en verdad á las personas competentes. Se necesita que el Derecho sea pisoteado abierta y descaradamente para que la voz de la crítica se levante con-

den creerse obrando en una esfera de arbitrariedad especial, soberana, á su modo. De ahí la extraña omnipotencia que los Parlamentos y Gabinetes alcanzan hoy.

Mientras el derecho no se considere moralmente como elemento esencial de toda la conducta humana, hasta el punto que no hay que esperar ley positiva alguna que lo declare, sino que el hombre en la medida de su capacidad racional lo declara siempre; mientras no se despoje al derecho de la necesidad de una coacción material exterior del poder, idea ésta que lo limita y restringe; mientras no se afirme como origen del derecho como aquella fuente inagotable de donde brota, la conciencia humana, no será posible vencer la desconfianza natural del pueblo en la política. Que á vuelta de mil rodeos y de mil ideas equivocadas, el pueblo piensa el Estado como encarnación terrenal de la justicia, y no puede menos de sufrir decepción constante respecto de la vida política del mismo, en cuanto no desaparezca esa separación *real* del derecho positivo y de la política práctica establecida por equivocado concepto del derecho positivo principalmente. Por eso, cuando se se trata de remediar el mal político contemporáneo denominado *parlamentarismo,* los autores que huyen desengañados de las reformas exteriores que estriban, en último término, en variar la *Constitución* escrita, de modo que los poderes se *contrapesen mejor,* declaran, como Minghetti, que el problema político actual es antes que nada un difícil problema de educación nacional, por la íntima y necesaria unión que entre la política, el derecho y la moral existe.—(B. y P.)

tra una sentencia judicial (1). Aun aquellos mismos que pierden en un proceso, acusan antes á la ley ó á sus defensores, que á los jueces. En cuanto á las personas extrañas á él, piensan muchas veces que la parte perjudicada pudo, antes de intentar proceso alguno, evitarse un fracaso prestándose á un arreglo. Todo lo contrario ocurre con los actos de la administración. Si un particular encuentra sus contribuciones recargadas más de lo justo, inmediatamente se ve sentado un precedente que importa extirpar en interés de todos, porque cada uno se figura que le puede ocurrir lo mismo. Cualquier medida tomada por un *Landrath*, ó por un jefe director de policía cualquiera, reviste un carácter personal y burocrático, en tanto que la responsabilidad de un error judicial se escuda fácilmente bajo el velo de una deliberación colegial (XXXIX). Por otra parte, los recursos contra una medida administrativa no pueden compararse con los procedimientos empleados para recurrir en los juicios. Falta la confianza en un examen imparcial en segunda instancia. Nadie ignora que la decisión final de cada cuestión se funda en una exposición de los hechos formulada por el funcionario ó autoridad contra quien se recurre. Con razón ó sin ella, generalmente se admite que los diversos funcionarios que forman los distintos grados de la jerarquía administrativa están ligados tácitamente por una especie de comunidad de intereses. Y si un Gobierno tratase de disminuir el número de reclamaciones eventuales, dejando de darles solución, apenas lograría aumentar el descontento y la desconfianza en el seno del pueblo.

(1) Entre otras cosas, esto depende también del *respeto* necesario que las mismas leyes imponen ante las sentencias judiciales, el cual *respeto* contrasta ya hoy de una manera violenta con la saludable libertad de que, en cierto sentido, se goza para criticar la conducta de los funcionarios administrativos. En nuestro país mucho se ha logrado en materia criminal con el establecimiento del juicio oral y público, para hacer que la opinión se interese y siga la marcha de los procesos. Pero aún falta bastante camino que recorrer.—(B. y P.)

Esos fenómenos tan universalmente conocidos en política, no deben echarse en olvido. La confianza exagerada de los profanos en la fijeza de la ley, cuyas interpretaciones distintas sólo están artificialmente disimuladas por la existencia de una jurisdicción suprema única; el respeto que inspira la forma del procedimiento, son un indicio que es preciso no despreciar cuando se trata de *fortificar moralmente la administración*. Aquel sentimiento del derecho que en el Continente tantas veces oímos ensalzar como característico de los ingleses, descansa esencialmente sobre el principio de la responsabilidad personal de los funcionarios, sobre la competencia comparativamente extensa de los jueces, y sobre el ejercicio muy desenvuelto de la *autonomía administrativa (Selbstverwaltung)* (1) *(Selfgovernment)*.

4. *Publicidad y autonomía administrativas.*—Puede

(1) En estas últimas manifestaciones, el autor sienta una de las bases más sólidas sobre que el Estado contemporáneo tiende á fundarse, como procuramos hacer ver en nuestro *Estudio preliminar*. Esa base es la del *Selfgovernment*, elemento histórico importantísimo aportado por Inglaterra, como es sabido. Uno de los escritores modernos que con más profundidad y erudición han estudiado este asunto, Rodolfo Gneist, en una de sus importantísimas obras sobre el *Rechtsstaat* (que J. Arton traduce al italiano *Lo stato secondo il diritto*), expone en estos términos la idea del *Selfgovernment* ó gobierno jurídico de Inglaterra. El *Selfgovernment* se refiere principalmente á las relaciones, del Estado (considerando aquí como Estado el de la Nación), con el cuerpo social, y vale tanto como «la Administración política local *confiada* por el Gobierno á los Municipios según las leyes generales de carácter judicial, administrativo y financiero del Estado.» A esta manera de considerar el *Selfgovernment* de Gneist, pudiera oponerse cierto reparo, respecto, sobre todo, á si es característico en él que el Gobierno *confíe* la Administración local á los Municipios, ó si por el contrario, lo característico del *Selfgovernment*, á diferencia de un sistema *descentralizador* continental (como se entiende en España, por ejemplo), es que las funciones locales residan en los Municipios por *derecho propio*, espontáneamente y por razones superiores á la voluntad del mismo Estado (nacional.) Pero no entraremos en el examen de esta cuestión.

Gneist continúa en esta forma: «Los objetos del *Selfgovernment* son

esperarse la disminución de los conflictos *aparentes* en la medida en que el espíritu de publicidad y de autonomía predominen en los negocios públicos. No hace falta recordar ahora aquí cuánto ha ganado en consideración y respeto la administración de justicia con la publicidad de sus procedimientos y trámites; es éste un hecho indiscutible. Con razón decía al comienzo del siglo una eminente escritora francesa que *el mal oculto y secreto, hiere más nuestra imaginación que el mal que se presenta abiertamente.*

Pero no es menos cierto que la publicidad judicial no ha hecho otra cosa que disminuir la confianza en la Administración por el inevitable contraste entre ella y el secreto mantenido en la forma administrativa. Con el objeto de disminuir los conflictos aparentes, importaría que la ciencia política mostrase siempre en qué medida podrá extenderse

las funciones *políticas* de la Administración interior en cada territorio; el servicio de jurados, la policía de seguridad y de higiene pública, las levas para el ejército, la distribución y estimación de los impuestos directos, administración de las tasas comunales para fines políticos... como se ve, funciones todas de la autoridad política local, las cuales se ejercen mediante un personal de la localidad y con la ayuda y consejo de las sociedades vecinales, excluyendo siempre las personas que no tienen la requerida capacidad.»

Con esta organización, «más de cien mil personas al año se ejercitan en los cargos de lord lugarteniente, sheriff, jueces de paz, condestables, inspectores de pobres, de las calles, comisiones de evaluación y jurados.» Ahora bien; como los cargos son electivos, desempeñándose por mandato político (*Commission*), bajo la responsabilidad civil y penal del funcionario, constituyen ese elemento importantísimo de vida política real y de educación social en el derecho, llevando al resultado magnífico de compenetrar debidamente la vida de la sociedad y la del Estado, haciendo que la actividad de éste, es decir, la actividad política, no sea una actividad del Gobierno, exterior y como separada de la sociedad, sino actividad de la sociedad misma organizada políticamente.

Que es lo que Holtzendorff, al fin y al cabo, pide para dominar la desconfianza del pueblo en la política de sus gobernantes.—(B. y P.)

sin inconveniente, la publicidad á la gestión de los asuntos administrativos. A la desconfianza del pueblo frente á los poderes del Estado, correspondió siempre, en otro sentido, la aversión de éstos hacia toda crítica pública. Fácil es recordar cuánto tiempo se han combatido entre los funcionarios los principios de la publicidad y oralidad de los debates. Se les consideraba ineficaces. (1) Hoy mismo, las ventajas de tales principios no son reconocidas en todos los dominios de la administración de justicia. La *administración de justicia militar* en Alemania no está aún provista de esa garantía esencial para la confianza pública; no siendo fácil explicar qué diferencia fundamental é íntima existe entre el *robo* cometido por un oficial y el cometido por un ciudadano cualquiera, para que las reglas del procedimiento á que respectivamente se sujeten sean distintas (XL). Nada sería tan desastroso como prescindir de las sospechas que se despiertan contra los órganos del Estado, dejándolas crecer en el silencio, bajo el pretexto de que el testimonio de su conciencia puede bastar á los funcionarios. El no dar oídas en materia de justicia militar es, sin duda, una de las causas de la opinión tan extendida, y por lo cual se da como cosa inconcusa la aplicación de un tratamiento severo hasta el abuso, á los soldados que se encuentran sometidos á procedimiento judi-

(1) En España, si bien se ha dado un gran paso estableciendo la oralidad y la publicidad en los juicios criminales que, obedeciendo á los adelantos científicos y á lo que exige una buena práctica jurídica, ha planteado un Gobierno emanado de la revolución de Septiembre, y tendrá su coronamiento con el Jurado, que cuando este libro vea la luz pública será ya ley, todavía se conservan, sin embargo, los antiguos modos de proceder, no sólo en el Enjuiciamiento militar, sino también en el eclesiástico y en el administrativo. Es la tal contradicción, con algo que debe tomarse como un principio inconcuso en el procedimiento, ocasionada á grandes abusos, tanto más notados hoy día cuanto que ya existe posibilidad de comparar los efectos del juicio oral y público con los resultados del inquisitivo escrito y secreto, tan desacreditado en todas partes.—(B y P.)

cial por delitos militares, mientras gozan de completa inmunidad en la comisión de los delitos comunes.

5. *Cuatro formas distintas de conflictos entre la ley y la política práctica.*—Pasemos ahora á examinar las *colisiones reales* que, según hicimos observar, ya son evitables, ya inevitables, y también imputables ó no imputables. Tales conflictos entre el derecho positivo y la política práctica se manifiestan bajo las siguientes formas:

1) Entre la ley y la Administración, cuando ésta ordena medidas que la ley prohibe, ó cuando omite actos que la ley impone.

2) Entre una sentencia judicial y una medida de la Administración, cuando hay entre ambas una contradicción objetiva.

3) Entre los Tribunales y la Ley, cuando los primeros se arrogan la facultad de estatuir acerca de un asunto que no es de su competencia.

4). Por último, entre los poderes superiores del Estado y una ley declarada positiva, cuando ésta es indebidamente derogada ó declarada en suspenso (1).

(1) Nada hemos dicho hasta ahora respecto de la clasificación que el autor hace de los conflictos entre el derecho positivo y la política práctica, en aparentes y reales, porque no consideramos oportuno interrumpir en este punto la brillante exposición del texto. Pero después de enumerados los llamados conflictos reales, ocúrresenos una duda. ¿Pueden admitirse los conflictos enumerados como *reales*, á diferencia de los que el autor estudia en el párrafo anterior como *aparentes*? En primer término, ya Holtzendorff advierte la *realidad* que la apariencia tiene en la política. Pero fuera de esto, si los conflictos llamados *reales* lo son por razón de su efectividad histórica, los *aparentes*, como implícitamente reconoce el mismo autor, son reales también. Si lo son, como Holtzendorff parece indicar al decir que tienen un objeto real en el Estado, porque necesariamente han de presentarse en éste á causa de su naturaleza complicada y de la dificultad existente para determinar la relaciones *efectivas* del Derecho positivo y la política práctica, entonces el problema se presenta en términos que requieren por nuestra parte algún examen.

6) *Primera: conflictos entre el objeto de la ley y las autoridades administrativas del Estado encargadas de ejecutarla, favorecidos por la teoría de la división de los poderes.*—Detengámonos ahora á examinar la primera categoría de conflictos. Es la que ofrece mayor interés para los negocios interiores del Estado.

La mayoría de los conflictos de esta especie provienen de dos causas genrales: la división de los negocios de imprescindible necesidad en la administración, y la teoría política de los *tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial.* Entendida esta teoría en el sentido de que cada uno de los

Los conflictos *reales*, ¿entre quiénes son? ¿Son *efectivamente* entre el Derecho positivo y la política práctica? El mismo autor no debe creerlo así, como puede verse en las conclusiones 1 y 2 contenidas en el último párrafo del capítulo anterior. Porque al afirmar allí que en *principio no hay contradicción entre el Derecho positivo y la Política*, y además que *lo que es jurídicamente necesario en las leyes, es al mismo tiempo, lo que es eficaz para el Estado*, no puede presumirse otra cosa. Y, en efecto, examinando bien cada una de las formas de conflicto enumeradas en el texto, se advertirá (sobre todo en los tres primeros) que aparecen *efectivamente* entre representantes de los distintos órdenes del Estado. No entre el Derecho y la Política, porque suponer un conflicto real entre éstos, sería tanto como suponer, ó que el Derecho puede determinar (como jurídicamente necesario en la ley) lo que es ineficaz en política, ó que hay y puede haber *verdadera* política; es decir, política *racional* contraria al Derecho. Y siendo esto así, los conflictos llamados *aparentes* merecen la misma denominación de *reales;* porque aparte su efectividad histórica, al fin se producen como éstos entre los representantes *específicos* (designados expresa ó tácitamente) del Estado y los individuos y colectividades humanas que en el Estado viven y que en conjunto forman la *opinión pública.* El carácter distintivo entre ambas categorías no puede ser siquiera el de que los conflictos llamados reales se producen dentro del Estado, en su vida interior; primero, porque el Estado no le constituyen sólo los funcionarios públicos; y, segundo, porque los comprendidos en el núm. 4, en el texto, no podrían clasificarse así. Todos ellos, los *reales* como los *aparentes*, dependen de las circunstancias históricas en que el Estado se desarrolla y vive.—(B. y P.)

poderes es independiente de los otros, estando exento de toda ingerencia exterior y no conociendo en acto ninguno fuera de la esfera de su propia competencia, se rompe la unidad ideal del Estado (1) y además da origen á un *conflicto permanente en el mismo.*

Para poner en claro, con un ejemplo, la teoría de separación radical de los poderes, diremos que es como si nos figurásemos en la atmósfera un cierto número de capas superpuestas de temperatura y densidad distintas, permaneciendo en el estado de reposo, con ausencia completa de los vientos y corrientes. Sólo la abstracción pura pue-

(1) Que es como lo entienden los partidarios de las reformas políticas á que aludíamos en la nota acerca del *Parlamentarismo.* Comoque el vicio capital de éste lo hacen residir en la confusión actual de las funciones del Estado, y si bien hay algo de verdad en esto de la confusión producida por la intervención abusiva de los funcionarios de un orden en las tareas propias de orden diferente, no se cura esto con una aplicación *más pura* del principio de la división de los poderes. teorizado por Montesquieu; porque esta división de los poderes, interpretada como una separación absoluta de sus tareas, sobre ser imposible (en los Estados Unidos no existe con la crudeza que se creó), indica una concepción mecánica del Estado, en la que parece que pueden determinarse *à priori* los límites matemáticos de sus funciones, cual si éstas fueran ejercidas por instrumentos sin vida propia ni espontaneidad, y no, como efectivamente sucede, por hombres; y, además, se olvida lo inagotable, variado y progresivo que es el fin del Estado, por lo que exige una distribución de funciones, sí, pero también una cooperación de las mismas, un cambio de servicios entre ellas, todo encaminado á la consecución cada vez más adecuada de aquel fin.

Al separar, por ejemplo, la función *legislativa* organizándola en Poder de representación independiente (en unas Cámaras) apartada y como ignorada de la función *ejecutiva* y ésta á su vez organizada con independencia también completa (un *Presidente* del poder ejecutivo no más), se cree que en la vida real del Estado pueden darse esos dos momentos de la *práctica política del derecho positivo*, con una separación radical, tan radical como la que abstractamente se supone en las dos palabras. Pero ¿cómo es posible establecer *à priori* un límite entre lo que debe considerarse materia de la *ley* en su formación y lo que debe

de concebir el Estado en un equilibrio perfecto, sin tener en cuenta los movimientos del cuerpo social y las pasiones humanas. Es evidente que en la teoría se ha designado el poder legislativo como el poder supremo y preponderante, al cual han de acomodarse en todos los momentos y circunstancias el ejecutivo y el judicial. Pero desde el momento en que no se procuran establecer las relaciones, los puntos de necesario contacto y unión entre las más altas direcciones de la autoridad del Estado, se da ocasión y motivo á que cada una se encierre en sí misma, olvidando que para alcanzar un fin común es preciso obrar de concierto. Por sí sola,

dejarse á la ejecución de la misma? ¿La ley lo prevé todo? ¿El derecho puede concebirse así? Y por otra parte, ¿quién duda que una base importantísima del orden político está en la *armonía* é íntima compenetración entre la *Legislación* y el *Gobierno*? ¿Podría existir esto, dada una separación absoluta entre el poder ejecutivo y legislativo? Además, la ley escrita, la que puede *redactarse* en una Cámara, no es más que una interpretación literal del espíritu del derecho reinante en el Estado (en la *sociedad* política); el que la ejecuta traduce por la letra (imperfecta manifestación del ideal jurídico) aquel espíritu que la anima. Ahora bien; ¡á qué direcciones más distintas se presta la ejecución de una ley! ¡Qué íntima compenetración no tiene que existir entre la legislación y el Gobierno para que el *espíritu* del derecho se traduzca en el hecho último de la ejecución con fidelidad! ¿O es que se entiende la ejecución (la acción gubernamental) como un acto mecánico, algo como el movimiento de las palancas producido por el vapor, y la legislación como un centro de fuerza independiente, que comunica su poderoso impulso al *mecanismo* del Estado?

Tan real y tan evidente es el defecto de esa concepción abstracta de la división del poder, que la Constitución de los Estados Unidos, reflejo positivo el más fiel de la teoría de Montesquieu, por medios tortuosos y encubiertos procuró salvarlo, y que después de declarar el principio de la separación, con crudeza pasmosa, M. Naquet, el más *radical* de los antiparlamentarios, propone la creación de un órgano (un Consejo de Estado) para relacionar de algún modo la legislación y la ejecución.

Véanse á este propósito las obras citadas de Azcárate y Sumner Maine.—(B. y P.)

la distribución de las *materias administrativas* en centros independientes, formando Ministerios, engendra, como es sabido, celos y suspicacias más ó menos graves en los jefes de los servicios respectivos, con ocasión de cualquier conflicto ó competencia.

El mero hecho de constituirse teóricamente el poder legislativo como el más alto poder en el Estado, estimula en contra de él el celo del ejecutivo, porque está en la naturaleza misma de los poderes que el más elevado y superior excite la oposición y la rivalidad de los demás. La historia de las repúblicas, la de la democracia americana principalmente, se ajusta en este punto de un modo admirable á la historia del constitucionalismo francés.

Las leyes, sobre todo las de carácter administrativo que han de ser aplicadas por la acción del poder ejecutivo, dan lugar á las más diversas interpretaciones ministeriales, á los conflictos de opiniones los más complejos, á peticiones y debates, tanto más perjudiciales para la buena marcha de los negocios públicos, cuanto que las cuestiones planteadas quedan largo tiempo sin solución definitiva, contradiciéndose las más de las veces acerca de ella mayorías y minorías. No tiene interés investigar de una manera general y absoluta si son los Cuerpos legislativos los que provocan el mayor número de conflictos por una ingerencia injustificada é indebida, ó si la responsabilidad se origina principalmente por los pujos de independencia de la Administración. En los diferentes Estados regidos por instituciones parlamentarias, unas veces serán las Cámaras, otras la Administración, según la marcha que sigan en su desenvolvimiento histórico.

Lo ocurrido en los últimos cincuenta años demuestra cuán frecuentes han sido esos *conflictos* en Alemania. Su existencia aparece combrobada continuamente en las reclamaciones de las Cámaras sobre la aplicación arbitraria de las leyes, las peticiones hechas al Gobierno y la distinta interpretacion dada á la ley por los jefes administrativos de

distinto grado jerárquico. Por otra parte, parece como que hay en ciertos círculos influyentes dos maneras radicalmente falsas de comprender la *ley administrativa*; los unos sostienen que los Gobiernos en la aplicación de las leyes imperativas ó prohibitivas sólo deben abstenerse en aquellos casos en que altas razones de eficacia y oportunidad lo aconsejen; y los otros piensan que la Administración es absolutamente libre para hacer todo lo que la ley no prohiba *expresamente*. Resultado: que cada disposición se interpreta según las circunstancias del momento, sin tener en cuenta el lazo íntimo que une el conjunto de la legislación.

Una porción de ejemplos podrían tomarse de la historia parlamentaria de Prusia, referente todos á esos grandes errores sobre el carácter de las reglas legales. Para la práctica política sería una tendencia deplorable quitar á estos conflictos y oscilaciones su significación propia, pensando en que acabaría por establecer hábito la frecuencia misma. Además esto supondría una falta absoluta del respeto debido á la ley. No queremos entrar ahora en detalles ni proponer remedios adecuados; no es ése nuestro objeto, y, por otra parte, dudamos de nuestra competencia científica para llenar cumplidamente tal tarea. Sin embargo, la determinación precisa del *principio* de estas interminables controversias es de la más alta importancia para esclarecer nuestra situación política. Nadie puede poner en duda que es un mal muy grande mantener las cuestiones administrativas en un estado de *litigio permanente*, así como también que las autoridades administrativas prefieran la política llamada de compadrazgo á la observancia constante de las leyes, exponiéndose á no saber si con el nombre de «práctica indulgente» se comprende la aplicación escrupulosa de la ley ó su relajamiento completo.

Conviene colocarse en el mismo punto de vista para apreciar la restricción sistemática de la competencia de los Tribunales por parte de la autoridad administrativa, cuando

esta restricción no da lugar á la formación de Tribunales administrativos organizados jurídicamente (XLI) (1).

En general, no es difícil demostrar que la mayoría de los conflictos de que ahora tratamos podrían evitarse. Pero es absolutamente necesario que donde quiera que se presenten

(1) Esta restricción, tan característica en los pueblos regidos por una política inspirada en el doctrinarismo, es, no sólo una fuente de conflictos, sino en sí misma un conflicto permanente entre el derecho, que exige ciertas formas para ser realizado por el Estado, y la constitución positiva y legal de éste: supone el desconocimiento por los mismos poderes públicos (ó sus representantes) de la naturaleza de los actos jurídicos.

Dos instituciones, del orden político y judicial, causan los conflictos á que el autor alude en las líneas que motivan esta nota: instituciones que son como un legado del antiguo régimen, por más que muchos de sus partidarios quieran presentarlas como invención moderna y como resultado de la teoría de la división y separación de los poderes. Nos referimos (como hace implícitamente el autor) á la jurisprudencia llamada *contencioso-administrativa* y á la *previa autorización* para procesar á los funcionarios públicos. De las dos, la más importante, hoy por hoy, en la práctica, es la primera, y á ella sin duda se refiere con mayor instancia Holtzendoff. Aunque sea difícil y casi imposible determinar cuál es el carácter propio de lo contencioso-administrativo en cada caso, por cuanto que depende esto mucho de las circunstancias políticas (y por eso debe combatirse), sabido es que todo él descansa en la necesidad (se dice) de no poner al poder ejecutivo y á la Administración *á merced* del poder judicial, consiguiéndose esto mediante la creación de una *jurisdicción especial* para decidir en ciertos *actos* administrativos el litigio á que pueden dar lugar, cuando resulta oposición de intereses entre la Administración y los administrados. ¿Y qué tiene de *especial* la jurisdicción? Pues poca cosa. La forman Tribunales que no son los ordinarios, sino otros constituídos aparte, de manera que estén en una dependencia más directa aún que aquella en que suelen estar los mismos Tribunales ordinarios, del poder ejecutivo; como que son Tribunales que acostumbran á sufrir todos los embates y variaciones de la política, reduciéndose á instrumentos ciegos de los intereses del partido dominante. Esto cuando el Tribunal ó Tribunales administrativos son tales Tribunales; que suele ocurrir que en las cuestiones contencioso-administrativas esos *Cuerpos* no deciden,

haya una forma adecuada para resolver claramente el debate que los produzca, siempre que éste recaiga sobre la naturaleza jurídica de los actos administrativos.

7. *Segunda: conflictos entre las sentencias judiciales y las medidas administrativas.*—Esta segunda forma de los conflictos, que comprende los que se promueven entre

no dictan *sentencia*, sino que se limitan á *consultarla*, estatuyendo luego libremente el mismo poder ejecutivo, y dando lugar á que la contienda *jurídica* se decida por el mismo *Ministro* que la motivara, ó por otro si hubiera tenido lugar un cambio ministerial, que suele representar un interés de partido opuesto al del nterior.

Consultando, dice á este propósito el Sr. Azcárate (*El Self-government* y *La Monarquía doctrinaria*, pág. 204), los fundamentos de la organización del Estado, encontraremos que el fin propio (uno de los fines particulares en que el fin jurídico se descompone) del *poder judicial*, es reparar toda violación de derecho, cualquiera que sea su origen y naturaleza; es, añadiremos, como la fuente del poder organizado para decidir, mediante el examen de las circunstancias que rodean un hecho jurídico *dudoso* (si se trata de una contienda civil), de parte de quién está el derecho, ó determinar quién ha perturbado el orden jurídico y qué corrección se le impone (si se trata de asunto criminal). Ahora bien, pregunta el eminente catedrático español: «el que cualquiera de estas contiendas tenga lugar con motivo de un acto administrativo, ¿menoscaba en algo la independencia del poder ejecutivo? Si se mantiene éste dentro de su esfera legal, ¿por dónde puede el poder judicial coartar su libre acción al sustanciar las reclamaciones que contra la Administración entablen los que se crean perjudicados?» En un país bien organizado, ¿cómo puede un poder judicial (independiente y responsable) detener la acción ejecutiva y administrativa (independiente y responsable también en su propia esfera)? La existencia de lo contencioso-administrativo como jurisdicción especial y bajo su forma más corriente, descansa en un concepto muy equivocado de la naturaleza de las funciones del Estado; como que es la consecuencia más clara del sistema de las *desconfianzas* y de la llamada *balanza de los poderes.* Indica, además, que no hemos podido sacudirnos aún de una preocupación heredada del antiguo régimen, y en virtud de la cual se establece una *confusión absoluta* entre las funciones políticas y los representantes del Estado que las desempeñan. Así que, por el hecho de ser un funcionario del orden administrativo ó ejecutivo el que cometa un

las sentencias judiciales y las decisiones administrativas aisladas, tiene menor importancia y se presenta con menos frecuencia, por razones fáciles de comprender. Pueden producirse, si después de un juicio definitivo en un proceso dado, una autoridad que no hubiera sido interesada directamente en él, obra, en un caso idéntico, de un modo contrario á la

acto y de referirse este acto á la Administración pública, parece como que se imprime al funcionario y al acto, cierto carácter jurídico excepcional: sin tener en cuenta que siendo la Administración pública función de una colectividad, el funcionario es representante de la colectividad misma; pero como ser libre, es responsable ante el derecho de todos los actos que cometa, y por los cuales, en su situación de representante, no compromete á la colectividad, ni ésta responde por él, más que cuando obra dentro de los fines propios de aquélla. Un funcionario al cometer un acto, decide por sí con libertad (debe hacerlo en un Estado donde la jerarquía administrativa no sirva para disculpar á todos los funcionarios con el Ministro *irresponsable* de hecho), y al decidirse asume la responsabilidad del acto cometido. Si con él perjudica á un tercero, ¿qué motivos hay para considerarlo de distinta naturaleza de la de otro acto cualquiera? ¿Por qué, de la misma manera que se decide del derecho cuando se trata de una cuestión entre seres libres, no ha de pronunciarse ahora, porque uno de ellos represente los intereses de la Administración? Que el funcionario obra de buena fe, y discute acerca de una cuestión jurídica dudosa y difícil con un particular por defender lo que cree intereses del Estado; los Tribunales debaten acerca de una cuestión civil. Que, por el contrario, hay en la decisión del funcionario administrativo mala fe, descuido, intención dañada, etc., etc.: los Tribunales habrán de resolver acerca de una cuestión criminal. He ahí todo. Que para el caso ni siquiera puede admitirse la diferencia que se establece entre la acción de la Administración, cuando obra como un particular (como persona jurídica, se dice), ó cuando obra en sus funciones de carácter público. Siempre habrá una cuestión jurídica que debatir, una sentencia que dictar y á veces una responsabilidad personal que exigir; es decir, siempre habrá lugar á que la función judicial se manifieste y obre.»

Acerca de este interesante asunto, pudiera citarse una abundantísima bibliografía. Pero con el objeto de no hacer más larga esta nota, remitimos al lector á las XLII y XLIII de las que van al final de la obra.—(B. y P.)

decisión del juicio, y se sustrae á la responsabilidad en que incurre, promoviendo una cuestión de competencia. El caso aquí se presenta considerando que los efectos de la cosa juzgada no van más allá del hecho especial sobre el cual el Tribunal haya sentenciado directamente.

Puede ocurrir también que en una cuestión de derecho público, por ejemplo, á propósito de las cualidad de la personas, como nacionales ó extranjeras, resuelvan sobre una misma cosa con distinto criterio, el Tribunal en un proceso civil ó criminal, y las autoridades administrativas; es, en efecto, admisible que el Ministro del Interior y los Tribunales de justicia tengan diferente modo de pensar acerca de cómo se adquiere ó gana la ciudadanía en el Estado. Las interpretaciones diversas á que el indigenado federal ha dado lugar después de la promulgación de la Constitución de la Alemania del Norte, son otros tantos ejemplos que confirman nuestro supuesto.

Finalmente, puede suceder que la detención gubernativa de un reo por delito de imprenta, sea mantenida por el poder discrecional de la autoridad administrativa superior, aun después de haber recaído la absolución en juicio. Muy repetidos ejemplos de un hecho semejante pueden registrarse en los anales de la policía prusiana. Ahora bien; importa de veras procurar de algún modo resolver ese conflicto. Como regla general, debe admitirse que enfrente de una sentencia judicial la autoridad administrativa obre indebidamente; porque el orden taxativo formulado por el juez no da lugar á las dudas y equivocaciones acerca del texto que pueden servir de excusa cuando se trata de una infracción directa de la ley (XLII).

8. *Tercera: conflictos entre los Tribunales y la legislación, principalmente en la justicia criminal y con ocasión del examen judicial y aplicación de las disposiciones legales.*—Una tercera categoría de conflictos puede surgir y surge entre los *Tribunales* y *la legislación*, á consecuen-

cia, ya de errores judiciales, ya de una presión ejercida por parte del Gobierno sobre los jueces, ya, en fin, de una ingerencia indebida de los Tribunales en los negocios de Estado. La historia enseña cómo las conciencias no se muestran siempre satisfechas de que se las someta á la autoridad de una sentencia judicial dictada por el Tribunal de la más alta instancia. En todas las épocas, los poderosos han intentado disfrazar sus intereses políticos con la máscara de la justicia. Por razones políticas se han visto en estos últimos tiempos constituídos Tribunales excepcionales para falsear la justicia criminal. La organización del ministerio público francés, dependiente como está del poder ejecutivo, constituye un cuerpo de funcionarios políticos, más bien que una magistratura judicial (XLIII). Los conflictos entre la jurisdicción criminal y la legislación, en los cuales los Tribunales juegan el papel de instrumento del poder (1), se producen principalmente en los siguientes casos:

Cuando se hace objeto de persecuciones judiciales, prác-

(1) Aunque aquí el autor hace consideraciones hasta cierto punto generales, y cuando las funda en ejemplos se refiere á las naciones más importantes de Europa, ¿quién puede poner en duda la aplicación de cuanto en estos párrafos dice, á nuestro país? Ese conflicto entre el Tribunal y la legislación, resultado de una indebida ingerencia de *los políticos* (no de la *política*) en la administración de justicia, es en España un estado normal. Ayudan á ello, aparte de las causas generales de educación y de carácter, la dependencia casi absoluta en que viven los funcionarios del *orden* judicial ante el *poder* ejecutivo, ó sea ante el Gabinete. Nuestros jueces no constituyen un *poder* independiente, dada su función en el Estado, sino una dependencia del ministerio de *Gracia* y Justicia. A pesar de las limitaciones teóricas impuestas á las facultades discrecionales del Ministro por la Constitución, cuenta ese funcionario con medios poderosos para hacer que los Tribunales no se expresen con independencia de criterio, sobre todo en las risibles causas electorales. Con ocasión de un debate en las Cortes españolas de 1872, un diputado que luego había de dejar gratísima memoria en la administración de justicia, el Sr. Salmerón, indicaba lo inútil del Ministerio del cual dependen los funcionarios del orden judicial. Sin

ticas hasta entonces consideradas como no punibles, contrariando así una jurisprudencia de antiguo establecida;

Cuando se cambia la composición de los Tribunales en la perspectiva de un proceso, al cual el Gobierno concede gran importancia;

Cuando los fallos de los Tribunales superiores están en constante oposición con las sentencias de los Tribunales de inferior instancia, y también cuando los Tribunales superiores ensanchan arbitrariamente su competencia, por ejemplo, decidiendo incidentalmente sobre una cuestión constitucional expresamente sustraída á su apreciaciación.

¿Se debe en todos estos casos manifestar sus dudas, ó será lícito predicar una confianza ciega en la justicia de los Tribunales de casación? La especie de conflictos de que ahora se trata es la más peligrosa. La ley aparece violada precisamente por aquellos mismos que tienen el encargo especial de defenderla y garantir su respeto.

En vano se trata de apagar el sentimiento producido por la violación de la ley, con la disculpa de que los Tribu-

creer mucho en la eficacia de esas modificaciones meramente exteriores en la organización del Estado, es indudable que si la administración de justicia ha de alcanzar la independencia que requiere por ser función específica é innegable, igual en importancia que cualquiera otra en el Estado, no puede cumplir su especial finalidad organizada como hoy lo está, como una dependencia ú oficina del poder ejecutivo. Su jefe no debe ser nunca el miembro del Gabinete que por razones de la política circunstancial en que obra, no tiene otro remedio sino influir perniciosamente en la marcha de la administración de justicia: su jefe podría serlo el *Presidente* del Tribunal Supremo. La garantía (la garantía posible en la *ley positiva*, que no es toda la garantía necesaria) del buen desempeño en las funciones por parte de los magistrados, habría de estar en la *exigencia* de una *real* y *efectiva* responsabilidad. Para lo cual el magistrado debe *exigir* la más absoluta independencia, independencia imposible cuando á un juez se le puede obligar á viajar en poco tiempo de un extremo á otro de la Nación, ya para castigo de sus *desaires* ó para premio de sus *complacencias*.—(B. y P.)

nales del orden más elevado sentenciaron definitivamente. Una sola violación del derecho, comprobada, es lo suficiente para quebrantar la confianza en la administración de justicia durante años.

Por lo mismo que en el procedimiento criminal se producen también esas violaciones, no debe ser objeto de discusión el principio de la independencia de la justicia ante la influencia de los partidos políticos y de las autoridades administrativas. La organización judicial debe dar garantías contra una justicia sospechosa de tendencias políticas. Desde ese punto de vista es desde el que es preciso apreciar el caso del gobernador Eyre, que, con ocasión de desórdenes políticos, hizo juzgar y ejecutar injustamente, en Jamaica, á un hombre llamado Gordon. En semejantes casos el poder legislativo debe reprobar la interpretación *errónea* de antiguas leyes, y resolver la controversia política que se hubiera producido en el sentido ó en la ocasión dominante en el derecho.

Aunque en forma distinta (inadmisible hoy ya, en principio, en Alemania), puede producirse el mismo conflicto cuando los Tribunales están constituídos como guardianes de la *constitucionalidad*, ya de los actos gubernamentales, ya (como en los Estados Unidos del Norte de América) (1), de

(1) Esta facultad importantísima de los Tribunales para declarar sobre la *constitucionalidad* de una ley votada por el Congreso y promulgada debidamente, es un carácter especialísimo del poder judicial norteamericano. Tuvo allí su fundamento principal en la distinción efectiva que, por la calculada organización política de aquel país, se establece entre el *acto* constitucional y la función ordinaria del poder legislativo. La *Constitución* hecha y reformada por un procedimiento particular, mediante el que se manifiesta como *obra* de la voluntad soberana de los Estados Unidos, es la *ley fundamental* la expresión más alta de la conciencia jurídico-política de la Confederación. A ella se encuentran sujetos todos los poderes particulares, porque de ella, como de su fuente originaria, emanan. El poder judicial (poder político constitucional), teniendo la misión de aplicar el derecho, lo hace en abso-

las mismas decisiones del Poder legislativo. Puede ocurrir con esto que los Tribunales decidan, obedeciendo á consideraciones esencialmente políticas, sobre la validez ó no validez de esas decisiones y aquellos actos. El saber si conviene dar al juez semejante competencia es cuestión todavía muy debatida en la literatura jurídico-política, á pesar de la opinión afirmativa expresada por el Congreso jurídico alemán; y que todo juez local en Alemania, tratándose de las materias reguladas por el *derecho federal (Reichsrecht)*, tiene el deber de decidir, en caso de duda, la validez ó persistencia de las normas jurídicas locales *(landesrechtlichen Normen)*.

No queremos penetrar más adelante en esta controversia; el valor *político* de las decisiones judiciales sobre la constitucionalidad *(Verfassungmässigkeit)* controvertida de las órdenes gubernativas y de las leyes, dependería por completo del modo y forma en que el Tribunal se compusiera. Dos casos pueden ocurrir: que los Tribunales, hostiles al progreso, se presten á la prosecución de fines arbitrarios, ó

luto, y partiendo para ello de esa ley fundamental del Estado, que es la ley suprema. Si una ley emanada de la representación popular ordinaria es contraria á la Constitución, y por tanto infringe el derecho, para cuya garantía existen los Tribunales, éstos se niegan á aplicarla. Con esto se afirma la soberanía del Estado y se niega la omnipotencia de los Parlamentos, sin proclamar la de los jueces. Porque los Tribunales no son árbitros, como pudiera parecer á primera vista, sino que al fin quien decide si una ley es contraria á la Constitución, ó si, aun siéndolo, es oportuno plantearla, es la voluntad soberana del Estado, cuya manifestación puede promover el Congreso, ó los Estados, ó el pueblo mismo, mediante los procedimientos legales que para el caso existen.

Sin embargo, á pesar de la admiración que suele producir en los entusiastas de aquella gran República esa originalidad, como otras mil opinamos con el autor que es, entre nosotros los europeos, cuestión difícil de resolver en la práctica, porque depende la solución de circunstancias especiales, que por otra parte sería imposible precisar ahora.—(B. y P.)

bien que impidan una reforma de la legislación. La actitud en que se colocaron los altos Tribunales americanos en la cuestión de la abolición de la esclavitud en la Unión, fué muy á menudo censurada ardientemente por parcial desde el punto de vista de la política.

9. *Cuarta: conflictos entre el más alto poder político y la permanencia é inflexibilidad de la ley. Justificación histórica de la Revolución.*—Esta última *categoría de conflictos* comprende los fenómenos más interesantes en la vida política actual. Se trata de la revocación ó de la derogación violenta *(gewaltsame)* de las leyes vigentes. Aquí es imposible disimular, bajo el pretexto de una cuestión de interpretación, el empleo claramente ilegítimo que las autoridades políticas hacen de sus poderes. En breves términos: nos referimos á las revoluciones y á los golpes de Estado, entre los cuales no podemos hacer jurídicamente diferencia alguna, aunque no pocas veces se haya tratado de establecerla en favor de los actos inconstitucionales de los gobernantes.

Desde el punto de vista de la teoría jurídica, mientras ésta descanse en una situación legal positiva, no podrá nunca encontrarse una *justificación (Rechtfertigun)* de las revoluciones. Desde el punto de vista histórico y moral puede ocurrir que, dadas ciertas circunstancias y *en casos excepcionales, la violación del derecho positivo* se justifique (1).

(1) Desde luego se advierte cierta confusión en la manera de fijar los puntos de vista distintos para *justificar* ó no las revoluciones. Pudiera creerse, en primer lugar, que la *justificación* posible de éstas, á que Holtzendorff alude, es más bien *explicación* histórica, determinación del *por qué mecánico* de los hechos revolucionarios, algo como el manifestar tangiblemente la imposibilidad material de la no existencia de la revolución; pero el autor, al hablar del punto de vista histórico desde el cual ésta puede ser considerada, añade y *moral,* con lo que se comprende que se refiere á la plena *legitimación* racional de los hechos violentos, de las manifestaciones de fuerza contra la ley positiva. Y siendo esto así, ¿es que el autor entiende que haya una manera *teórica* de juzgar las revoluciones, fundamentalmente distinta de otra

Examinando las revoluciones que han estallado hasta el día, ocurre distinguir aquéllas que sólo han respondido á móviles de arbitrariedad y á sed de mando, de aquellas otras que constituyen un remedio violento, pero único, ante una situación política verdaderamente incorregible y peligrosa. Hasta ahora casi no conocemos ningún progreso importante, de esos que hacen época, en la marcha de los Estados europeos, que haya podido realizarse fácilmente bajo la forma de leyes positivas (XLIV).

Es muy corriente confundir en la teoría política y en la doctrina de los partidos, casos de violación de la Constitución que difieren entre sí de una manera esencial, ó, por el contrario, establecer entre los mismos diferencias injustificadas. Esto sucede, por ejemplo, en la exagerada manera de ver de aquellos que conceden por adelantado una absolución á los Príncipes por la violación de sus juramentos, ó la de los que consideran cualquier golpe violento de la voluntad popular como una revolución legítima.

manera *histórica?* Aun cuando no nos atrevemos á afirmar que en absoluto tal sea su pensamiento, no puede ponerse en duda que las revoluciones aparecen, para Holtzendorff, como necesidades que impone la *práctica*, como *hechos* imprescindibles, *justificables* desde el punto de vista moral, aunque inadmisibles teóricamente por el derecho. Ahora bien: ¿puede admitirse esto en buenos principios? Una de dos; ó las revoluciones—y en general los hechos violentos contra la *ley positiva*—son una consecuencia práctica, necesaria y legítima de un *estado del derecho*, y por tanto hay una teoría *jurídica* de las revoluciones, ó aunque se verifiquen en las condiciones que se quiera y en circunstancias las más especiales que las expliquen plenamente, de ningún modo pueden justificarse. El mismo autor no debe ser completamente opuesto á este modo de ver la cuestión, cuando pone buen cuidado en distinguir entre los hechos revolucionarios que sólo han respondido á móviles de arbitrariedad y á sed de mando, de aquellos otros que son el remedio violento, pero único, ante una situación política insoportable; algo como el camino que queda para *afirmar* el derecho detentado, perturbado y desconocido por aquellos mismos que son llamados á *afirmarlo* y *defenderlo*.—(B. y P.)

Cada cual aquí censura en su enemigo lo mismo que reclama para sí como un derecho. En los Estados como España, la cuestión se plantea desde hace mucho tiempo, de tal manera, que lo importante está en adelantarse á sus adversarios políticos en la violación del derecho público; violación, por otra parte, recíprocamente esperada y reprobada (1). Lo mismo sucede en las repúblicas de la América del Sur (excepto Chile) que atraviesan un estado de revolución permanente. Los cortos períodos de reposo aseméjanse á los momentos de calma que median entre las sacudidas de los temblores de tierra.

Por lo que se refiere á Alemania, el sentimiento reinante en la actualidad acerca del derecho está tan lejano de la teoría de la soberanía ilimitada del pueblo, como de la doctrina del poder sin límites de los príncipes. El dogmatismo religioso y las ideas materialistas sobre «la autoridad» *(Obrigkeit)* no desaparecieron, es verdad, completamente. Pero se han retirado á ciertos círculos estrechos y no hay ya fundamento alguno para establecer diferencias entre los autores posibles de violaciones brutales de la ley.

En la medida de que la noción moderna del Estado se apoye en un fundamento jurídico cada vez más sólido, como consecuencia de un conocimiento más perfecto del pasado, y en la medida también en que logremos cortar para el porvenir los grandes y violentos conflictos del Estado por medio de Constituciones bien concebidas, nuestro sentimiento

(1) Debe advertirse que el libro de Holtzendorff, publicado por primera vez hacia el año de 1869, tiene que referirse á la España de los dos primeros tercios de este siglo, en que la *revolución* moderna hubo de realizarse aquí bajo la forma antipática de los *pronunciamientos*, la mayor parte de las veces resultado de las intrigas palaciegas. No puede desconocerse que nuestras costumbres políticas han variado muy notablemente en ese punto, después de la gran explosión revolucionaria de 1868 y reacciones consiguientes, y que hoy no sería tan justificada la cita de nuestro autor, como indudablemente lo era en la época á que él mismo se refiere.—(B. y P.)

de la equidad nos llevará á sancionar retroactivamente la ruina en los tiempos pasados de situaciones legales intolerables.

Examinadas las cosas con detenimiento y sin exageraciones, no hay que temer que esa aprobación de pasadas violencias concluya por alentar ulteriores atentados contra el derecho. No obstante, para juzgar el pasado no basta que lo refiramos á nuestros sentimientos de simpatía ó de antipatía. Para medir cada suceso hace falta una escala objetiva adecuada.

Por de pronto, es claro que la ley positiva y el sentimiento del derecho que el pueblo tiene en cada momento, no podrán estar en armonía de una manera absoluta. El sistema legislativo más acabado no puede expresar la idea del derecho en todos sus aspectos de una vez, ni en términos tan propios que excluyan toda discusión. Ya en el mismo instante en que una ley se promulga, es, como toda obra humana, imperfecta á los ojos de muchos. Unos encuentran que se adelanta demasiado á su época, otros, por el contrario, la consideran atrasada. Y la congruencia de pareceres va disminuyendo á medida que la época de la promulgación se aleja. La ley pretende con un medio *históricamente* variable, como el lenguaje, fijar una cosa que es por esencia fluida. Cuando el legislador pretende imponer su voluntad á las futuras generaciones, olvida que sólo de una manera inexacta puede medir las *fluctuaciones* de la voluntad humana, ó prever cambios posibles en la idea jurídica.

Según las opiniones reinantes, una ley cualquiera no es más que una medida provisional, de duración indeterminada é históricamente limitada. Por su naturaleza misma está destinada á desaparecer con las circunstancias y con el estado social á que se procuró que respondiera. Mas aun, á pesar de su fuerza natural de resistencia, la ley vése arrastrada en las corrientes de las variaciones necesarias. Recibe de las generaciones distintas que se suceden, interpretaciones diferen-

tes, siendo aplicada con distinto criterio. Así como cualquier creencia sustentada que pretende ser una verdad *eterna* pasa por las maravillosas transformaciones de la idea humana en la *historia de los dogmas*, y la forma de su símbolo no puede sustraerse á las interpretaciones de las generaciones ulteriores, así también la interpretación jurídica de la ley sufre cambios incesantes. La ciencia del derecho muestra cómo el legislador puede ver en la práctica del juez, después de pasado algún tiempo, una manifestación de la ley muy distinta de lo que en un principio él mismo ideara; en el transcurso de las edades la fisonomía de la ley se modifica de análoga manera á la de un niño que á fuerza de vivir se hace viejo. Y en ambos casos, el cambio se verifica todos los días y cada año, aunque, por ser casi insensible, sólo podamos apreciarlo á largos intervalos.

La mejor ley es aquella que conserva en el curso de los tiempos flexibilidad bastante para adaptarse siempre á los cambios verificados en las ideas, y para aparecer á *cada generación que se sucede como su propia obra, y cual si hubiera sido calculada teniendo en cuenta sus propias necesidades* (1).

Cuanto menos capaces sean los Tribunales para conservar el carácter popular primitivo de la ley, más pronto se manifestará la contradicción entre la misma y el elemento progresivo que determina el cambio en las ideas. Puede afir-

(1) Mucho puede contribuir al logro de ese ideal en la aplicación de la ley la institución del *Jurado*. Porque aparte las discusiones políticas que la oportunidad de su planteamiento puede levantar, y de ciertas dificultades técnicas que aconsejan gran cuidado en su organización, no puede ponerse en duda que en aquella sociedad donde se logra verlo vivir vida normal y adecuada, es un medio poderoso importantísimo y fecundo para conseguir esa flexibilidad de la ley que nuestro autor reclama tan fundadamente. Por el Jurado, representación de la sociedad en el poder judicial, intervención del ciudadano capaz en la administración de justicia, se establecen corrientes muy oportunas entre el poder constituído y las necesidades jurídicas, rei

marse que al fin el *conflicto* entre esa ley y la idea del derecho aparecerá claro é indudable (XLV). Entonces es cuando se comprende que la ley no es más que la máscara de la injusticia, y que la apelación á un derecho histórico no basta ya para hacer respetar disposiciones que se han hecho viejas y caducas. Desde que tal contradicción se acentúa, dos caminos pueden seguirse. O el juez se proclama á sí mismo como órgano de la noción general del derecho, é invocando el desuso se erige en juez de la ley misma (como ocurrió, por ejemplo, en el siglo último con las ordenanzas de la justicia criminal de Carlos V, en 1532); ó el legislador cumple con su deber y promulga una nueva ley que esté en armonía con la nueva noción popular del derecho.

Generalmente, el primer caso no es posible más que á propósito de las leyes cuya aplicación depende de los Tribunales; pudiendo asegurarse que ahora no se presentará acaso nunca, teniendo como tenemos un sistema de procedimientos jurídicos muy preciso y centralizado, por virtud del cual toda cuestión de derecho abstracto puede ser planteada ante un Tribunal supremo que no esté colocado, como los jueces inferiores, en contacto inmediato y diario con las ideas sociales corrientes, por lo que no puede ser afectado tan directamente por ellas.

De aquí se sigue que sólo existe un remedio regular; á saber: el cambio ó modificación de la ley. Ahora bien: ¿qué ocurrirá si el poder legislativo no obra, porque las clases do-

nantes en cada momento, y que evitan el divorcio terrible entre lo que llama el Sr. Giner Estado *oficial* y Estado *no oficial;* divorcio causa casi siempre de las revoluciones más violentas. Por él se determinan mutuas influencias entre el derecho declarado ya por la ley positiva y el espíritu popular dominante en general acerca del derecho; influencias que por una parte dulcificarán la dureza de la ley escrita; y por otra contribuirán á extender más y más la cultura jurídica, que al fin y al cabo, el ciudadano que alguna vez pase por las salas de justicia como jurado, debe recibir una enseñanza viva del derecho, cuyas consecuencias á la larga no es fácil calcular.—(B. y P.)

minantes están interesadas en mantener antiguos abusos, ó si permanece indiferente ante el cumplimiento de su deber por negligencia y comodidad? ¿O si en general no existe medio *legal* de salvar la dificultad á causa de no ser posible establecer un acuerdo entre los diferentes poderes llamados á intervenir en la modificación?

A esto sólo puede contestarse que los males pequeños causados á un pueblo por una ley inicua se soportan cuando con habilidad el juez ó el público (lo que ocurre á menudo) la eluden. Es cosa muy diferente cuando los más grandes y vitales intereses del Estado se encuentran comprometidos ante una ley jurídicamente inmutable, que no hay manera de eludir ni de derogar. *En esta alternativa la política debe, sin titubear, romper con la ley proporcionando franco camino al derecho para que se constituya como ley, en lugar de la que existe injustamente.*

Esa alternativa es de aquéllas en que no basta *excusarse*, como es costumbre, con la oposición hecha á la ley positiva, porque es preciso reconocer la necesidad moral, el deber, tanto del pueblo como del Gobierno, de obrar. Por grande que sea el valor de la ley desde el punto de vista formal, es siempre relativo, nunca absoluto. El temor de que la arbitrariedad explote en favor de sus intereses este principio, no debe dominar ni contener á nadie. *Una ley que por su naturaleza no es susceptible de reforma ni de enmiendas, cuando se convierte en obstáculo al progreso histórico, debe ser destruida, si no hay posibilidad de emplear otro medio legal;* si bien para evitar todo género de duda la teoría política debe precisar con cuidado las condiciones en las cuales la violación de la ley es de legítima necesidad.

Para justificar la violación política de la ley son indispensables dos condiciones, á saber:

Primera: la ilegitimidad del contenido de la Ley en relación con el sentimiento del derecho dominante en un período de tiempo dado, y

Segunda: la imposibilidad de resolver el problema por medio de una reforma legislativa (1).

En lo que toca al primer punto, en la naturaleza misma de las cosas está que no puede aparecer efectivamente como

(1) Por eso puede considerarse la Revolución como una *restauración del derecho perturbado.* Suele combatirse la legitimidad de las revoluciones (por más que su necesidad histórica no se desconozca) porque suponen el empleo de medios violentos, ilegales, apareciendo en sí misma la revolución como una injusticia. Pero á esta opinión pueden oponerse á algunas observaciones que nos han hecho reflexionar seriamente. Si el empleo de medios violentos es injusto, si, según esto, el derecho no puede ser realizado bajo su *forma propia,* mediante el uso de la fuerza material, entonces ¿cómo puede ejercerse en nombre del derecho la coacción en ningún caso? Si un individuo se niega á cumplir un compromiso, lo más adecuado sería sufrir la injusticia, y no perseguirle ante los tribunales. Porque no importa para el caso que quien vulnera nuestro derecho sea un individuo en la esfera social privada, ó un individuo ó varios constituídos en autoridad. Si éstos detentan el derecho, niegan obstinadamente las condiciones exigidas para la vida humana racional, y no hay manera de persuadirlos; ó si acogidos á una ley que pudo tener su razón de ser á su tiempo, se empeñan en no reconocer las nuevas situaciones sociales, no existe otro remedio que imponer continuamente el derecho. Los individuos constituídos en sociedad representan el derecho si obran justamente; en el momento en que lo desconocen y niegan, lo violan, y en el fondo, por la razón misma, en virtud de la cual se persigue al que á sabiendas perturba el orden social, ó se obliga á respetarlo á quien lo desconoce de buena fe, se puede y debe reducir coactivamente á aquel que, prevaliéndose de una situación eminente en el Estado, obra contra el derecho, aunque sea fundándose en una ley injusta.

En efecto, cuando un individuo se niega á prestar un servicio debido ó perturba el derecho, cometiendo un delito, el poder *organizado* (oficial) del Estado le obliga, *violentando* su voluntad, á prestar el servicio ó á reconocer y purgar el daño. Ahora bien: si una clase gobernante se opone al logro de aspiraciones (niega condiciones debidas) ó impide el ejercicio de los derechos de la personalidad humana, los individuos (gobernantes) que tal hacen perturban el orden jurídico, cometen en su esfera delitos ó transgresiones del *derecho* (aunque no sea ley positiva este derecho). En el primer caso, al perseguir y someter al

hecho indiscutido. Si todos estuvieran convencidos de que una ley es detestable, el conflicto que suponemos no podría existir. La ilegitimidad del feudalismo antes de la Revolución francesa; de las *corvéas* antes de 1848, del derecho real de

individuo se hace en nombre del derecho violado. ¿Habrá razón alguna para respetar las perturbaciones jurídicas porque el que las produce sea un gobernante, un tirano, una clase inconsiderada y absorbente, ó quien quiera que sea? Ciertamente que no, y por eso no puede admitirse la existencia de funcionario alguno irresponsable, y por eso debe todo *gobernante* estar sujeto á un juicio posible respecto de su conducta como tal. Pero se dirá: en el hecho revolucionario se va contra las instituciones *legales*, se lucha contra los poderes constituídos, no se exige la responsabilidad personal, sino que por medios violentos se destruye el orden existente. ¿Pero si las constituciones legales son injustas? ¿Si los poderes son insoportables y contrarios al derecho? ¿Si el orden es material y no jurídico? Habrá que resistir y sufrir la imposición violenta y reconocidamente injusta, *no del Estado, ni del derecho*, sino de una *porción de individuos más fuertes*, porque, apoderados éstos de los medios materiales que sólo hace políticos *el derecho*, no haya manera *pacífica y legal de violentarlas*? ¿No habría en este sufrimiento (á veces heroico) algo de egoísmo y de comodidad? ¿O es que el derecho no exige que á él nos sacrifiquemos y que por él y por su afirmación constante suframos en lucha abierta y noble? Si la revolución surge generosamente como el despertar de la conciencia individual y social contra la injusticia, la revolución es *justificable*, es una consecuencia natural del derecho mismo, que exige por parte de quien lo *ve* y lo *comprende* que lo realice y afirme.

Lo que hay es que una *revolución* política social, por lo mismo que es cosa desusada y no fácil de regular *à priori*, supone un trastorno incalculable, cuya dirección es difícil de determinar. Así ocurre que en ella se cometen hechos violentos, *injustificables siempre*, por ejemplo: asesinatos, robos, incendios, luchas sangrientas con muerte de inocentes, etc., etc. Pero esto á lo que obliga es á evitar en lo posible las revoluciones; no acudir á ellas sino cuando no queda otro camino, cuando *jurídicamente* no se puede vivir. No hay cosa más inicua que predicar como *sistema* las revoluciones, defendiéndolas en todo momento y *porque sí* para reformar cualquier institución que no satisface. La revolución, repetimos, sólo es *justificable* cuando el *egoísmo* aconseja no hacerla, es decir, cuando supone el sacrificio en aras del derecho.—(B. y P.)

caza en las propiedades de otro, en presencia del principio lentamente formulado y aceptado de la libertad personal está para nosotros fuera de duda. Pero también es cierto que ninguna reforma legislativa hubiera suprimido esas instituciones; para ello fué necesaria la revolución. La situación política actual de Mecklemburgo hace ver cómo las clases privilegiadas, fundadas en lo que ellas llaman su derecho histórico, dejan pasar los momentos oportunos para las reformas legislativas prudentes.

Menos dificultades aparecen al considerar la segunda condición. La mayor parte de los casos en los cuales la teoría política debe reclamar la violación de la ley positiva, se refiere al derecho internacional y al derecho político.

Estudiemos *primero* los conflictos del derecho internacional en la materia positiva de los *tratados*. Las formas ordinarias de revisión legal son aquí inaplicables (XLVI). Cada cambio está subordinado al consentimiento de las diferentes partes contratantes. Ahora bien: puede ocurrir que, por consecuencia del transcurso del tiempo, un tratado se encuentre en oposición con los progresos históricos del espíritu popular, ó con la soberanía é independencia de un Estado, sin que haya medio de obtener su revisión. No queda otra alternativa que sacrificar el Estado á los intereses egoístas y á las exigencias injustas de una nación extranjera, ó el tratado á los intereses de la propia conservación del oprimido. Basta examinar la historia de los tratados de Viena de 1815 para convencerse de lo difícil que es poner en armonía un derecho convencional anticuado con el desenvolvimiento histórico de épocas posteriores (1).

La historia contemporánea nos ofrece dos ejemplos notables.

(1) Y acontece esto porque quizá en la rama del derecho en que el positivo tiene un carácter más material é inflexible, es en la del derecho internacional público, sin duda alguna por la importancia que en él toman las solemnidades y formalidades, con grave perjuicio del fondo

En primer término, la violación del Concordato austriaco de 1855 por la publicación de las leyes confesionales en Austria. Ya cuando se firmó el Concordato era claro para quien se fijase en ésto, que con él se renunciaba en favor de la curia romana la independencia del poder legislativo del Imperio. La escuela, el matrimonio, la igualdad de cultos ante la ley civil, todo aparecía sacrificado al principio jerárquico católico. Semejante estado de cosas sería fácil de soportar si el Concordato hubiese sido concluído, como se hace con los tratados de comercio modernos, por término de diez ó doce años, al fin del cual fuera examinado, decidiendo hasta qué punto sería conveniente modificarlo.

Mas como se concluyó con carácter de perpetuidad, dependía de la voluntad de la curia romana cualquiera modificación eventual que pudiera presentarse como *necesaria* para el Estado austriaco. Con esto se logró que al fin *ambas* partes hicieran cuanto en su mano estaba para que llegara un momento en que la violación del tratado apareciese inevitable. Esta violación del derecho puede, pues, imputarse completamente á aquéllos que en 1855 firmaban un tratado de un alcance incalculable, sin limitar sus efectos á un período determinado y fijo.

El otro ejemplo lo tenemos en la ruptura del pacto federal alemán de 1866. Aun hoy es discutible si el pacto roto el 14 de Junio de 1866 lo fué por el voto de la mayoría del Gobierno, ó por la retirada de Prusia. Pero lo que puede afirmarse, abstracción hecha de los resultados á que debía dar lugar la campaña de Bohemia, es que desde el 15 de Junio de 1866, la *condición previa de todo desenvolvimiento nacional en Alemania fué la supresión de la Dieta germánica* (XLVII).

jurídico quemediante ellas se quiere garantizar, y por la falsa consideración que el contrato toma como fuente, ó, mejor, como origen del derecho y no como un modo de expresión de éste, mediante el acuerdo de voluntades.—(B. y P.)

En lo que toca á los defectos materiales de la antigua Constitución federal, eran reconocidos unánimemente por todos los partidos y Gobiernos después de 1855, aun cuando fuesen en verdad totalmente incapaces de entenderse para salvarlos. Por otra parte, la misma Constitución federal contenía una cláusula que hacía *imposible* todo progreso, todo desenvolvimiento orgánico; como que exigía para cada modificación esencial la adhesión unánime de los votantes, hasta la de aquellos príncipes que no eran alemanes (los de Holanda y Dinamarca). Al fin tuvo que convencerse el pueblo alemán todo, de que no había que pensar en hacer nada por los caminos legales de un voto en la Dieta, ó de las negociaciones diplomáticas directas, ó de la formación de grupos en el seno de la Confederación, y además veíase claramente que la mayoría de los Gobiernos alemanes, como de los partidos, era tan susceptible de ser atraída por la influencia de carácter moral ó por insinuaciones amistosas, como los habitantes de Siam. Este conflicto no podía, pues, resolverse más que por la fuerza, ya por un movimiento revolucionario popular, ó ya por una guerra extranjera ó un choque entre los diversos Estados alemanes, ó, en fin, por el efecto combinado de algunas de esas distintas medidas. Acerca de cuál de los procedimientos debía ser preferido, cada partido tendría, como es natural, sus ideas propias. Pero lo que no puede ponerse en duda es que la anulación de la Dieta fué realmente el acto más importante de la historia de Alemania después del levantamiento de 1813; sobre todo, si se tiene presente la tendencia reaccionaria, ilegítimamente impuesta á los trabajos de la Dieta en 1848. Esta opinión se ha extendido y aceptado con más rapidez de lo que podía esperarse. Alemania del Sur y Austria, gravemente heridas por los acontecimientos de 1866, han reconocido en 1871 el coronamiento de lo que entonces se había comenzado á hacer. Y si hoy ocurriese la destrucción del Imperio alemán, es seguro que nadie pensaría en la restauración de la Dieta. Hasta tal

punto había llegado á ser extraña á los sentimientos nacionales.

Sin duda alguna, aún pasará mucho tiempo antes que tales verdades sean universalmente aceptadas. Aquellos que más deploraron la abolición del pacto federal, fueron los que recomendaban personalmente y con insistencia la ruptura de los tratados de alianza concluídos en 1866 entre Prusia y la Alemania del Sur.

En el *Derecho político* pueden hacerse consideraciones muy análogas á las que venimos emitiendo. La violación de las formas legales positivas se justifican moral y necesariamente cuando las clases privilegiadas niegan su concurso legalmente necesario, para la supresión de sus prerrogativas, aunque el sentimiento de la igualdad haya penetrado en las clases oprimidas, y aunque el mantenimiento de tales privilegios sea una amenaza contra la salud del Estado. La abolición violenta de la esclavitud y de la servidumbre sin indemnización, la *abolición* suprema de los antiguos *Landstände* por la Monarquía absoluta, habían llegado á ser una exigencia de la justicia histórica. Otro tanto se debe decir de la secularización de los bienes de la Iglesia, á causa de que la acumulación de bienes en manos muertas, y la pretensión del clero á la inmunidad en el pago de los impuestos territoriales, hacía imposible todo progreso económico y político. En general puede afirmarse *que la ley sanciona su violación futura si por adelantado prescribe su inmutabilidad histórica*. La insensata pretensión de atribuirse un valor absoluto en el desenvolvimiento histórico del espíritu humano, justifica por adelantado una abrogación ulterior violenta de la ley.

La historia antigua es rica en ejemplos. Demóstenes infringió la ley de Eubulo, á fin de llegar á disponer para la guerra contra Macedonia de las sumas que constituían el feudo del teatro, aun cuando sabía que el hecho sólo de proponer tal cosa fuese calificado de crimen y castigado con pena

de muerte. La prohibición que en Roma existía de crear magistraturas independientes del voto popular cuando se trataba de asuntos de capital importancia, fué insuficiente para impedir la dictadura. Cuando Cicerón redujo á los partidarios de Catilina á la impotencia, infringió una ley positiva, pero salvaba al Estado. En los tiempos modernos basta recordar la ley real danesa de 1660 que establecia la Monarquía absoluta como un principio constitucional eterno é inmutable. Pero entre todos los ejemplos, el que más conviene considerar aquí está contenido en los principios del Derecho canónico y eclesiástico en cuanto pretenden mantener firmes sus supuestas verdades eternas apoyándose en las leyes políticas inmutables, aunque sea violentamente, y á pesar de las convicciones completamente distintas formadas en épocas posteriores. En este principio del Derecho canónico radica una fuente de revoluciones permanentes, como lo demuestran la historia de España, de Italia y de Francia, mientras no aparezca definitivamente debilitado y roto el poder universal de la Iglesia. Y á pesar de eso, la Iglesia rehusa armonizar sus Decretales de la Edad Media con los principios de la sociedad moderna en aquello que al derecho temporal se refiere. Antes por el contrario, condena ese principio y rechaza las únicas condiciones de paz bajo las cuales pueden vivir los Estados mixtos desde el punto de vista confesional, rompiendo así los lazos más íntimos con la moderna civilización. Desde el instante en que el legislador pretende encadenar el porvenir é impide de antemano que su voluntad se modifique con el tiempo por medios legales, él mismo se convierte en autor de los disturbios todos que puedan sobrevenir (1).

(1) Cuán grandes enseñanzas prácticas en el terreno político envuelve la irreprochable teoría del autor, nadie podrá negarlo. Por de pronto, justifica las revoluciones y va más allá y aun llega, con lógica irresistible, á hacer responsables de ellas á los desatentados legisladores que, ignorando ó desconociendo la ley biológica del cambio ó de la

Por haber sido desconocido ese punto esencial mientras la historia fué mal apreciada y mal comprendida, no se puede hablar en general de una continuidad jurídica en la evolución de la civilización humana. Quien quisiera, por ejemplo, desde el punto de vista de la legalidad completamente formal hacer retrogradar siglos la historia, pediría tanto como la vuelta á la barbarie. Los frutos de la historia para el conocimiento de los tiempos actuales consisten no sólo en colocarse en situación de aprender el derecho del pasado, sino también de garantir la libertad de las generaciones que nos sigan contra las usurpaciones de nuestros propios tiempos.

De aquí se sigue que en la teoría moderna de la política es tan innecesario hablar, desde el punto de vista histórico, de una cualidad absolutamente inmutable del Poder real, como de una medida absolutamente fija de los derechos de la democracia, derivada de la soberanía nacional. Una ley cualquiera que pretenda establecer reglas inmutables, no hace otra cosa que prepararse al suicidio.

En la política constitucional *(Verfassungspolitik)*, por tanto, que considera la armonía entre la ley y el desenvolvimiento histórico del espíritu nacional como el término supremo de sus esfuerzos, es preciso, en primer término, prever siempre la posible modificación futura de la ley, y en segundo, admitir la supresión temporal de la ley en casos excepcionales de necesidad imperiosa, á fin de prevenir una ruptura violenta.

Un indicio evidente del más alto sentido político lo tenemos en las *Constituciones (Verffassungskurden) modernas*, que precisan los procedimientos según los cuales sus

evolución vital—que no meramente humana—pretenden con suprema insensatez medir la vida futura por el criterio estrecho del momento histórico en que dictan sus disposiciones, como si fuera posible esta imaginaria *cristalización* donde se da perdurablemente la mudanza.—(B. y P.)

disposiciones son susceptibles de modificación (1). Puede discutirse acerca de la conveniencia de dificultar ó facilitar esas modificaciones. Pero no es presumible que hoy haya Constitución alguna con la pretensión de conservarse hasta el fin del mundo, inmutable y definitiva en todas sus disposiciones. En lo que á la Constitución imperial alemana se refiere, no sería fácil predecir con seguridad de acertar si la disposición en virtud de la cual bastan catorce votos para impedir en el Consejo federal *(Bundesrath)* toda modificación constitucional, no está llamada á suscitar dificultades en el porvenir (2). Las buenas leyes tienen las propiedades

(1) La Constitución española de 1876, vigente, no dispone nada acerca del procedimiento que debe emplearse para su modificación. Obedece esto, sin duda, al carácter eminentemente doctrinario que la distingue, al espíritu estrecho de reacción política dominante en el período de su redacción, y á la idea, tan general en nuestros hombres de Estado conservadores, acerca de la reformabilidad ó irreformabilidad de las Constituciones. Así que, descansando como descansa la Constitución de 1876 en la opinión doctrinaria que hace residir la *soberanía* en las *Cortes con el Rey*, ó, si se quiere, en la Nación y en el Rey, hasta el punto de que éste desempeñe su elevada magistratura por derecho tradicional, histórico (¡como si fuera un mayorazgo!), no es fácil comprender cómo habrán de reformarse *legalmente* los artículos de la Constitución que del Monarca tratan. Excusamos encarecer en este punto la importancia inmensa de las consideraciones que en el texto hace el autor, incontrovertibles á nuestro modo de ver.—(B. y P.)

(2) La Constitución de Alemania de 1867-1871, hecha principalmente por Bismarck y bajo la hegemonia de Prusia, dispone que ninguna modificación puede ser hecha en ella oponiéndose 14 votos de los 58 que componen esa Asamblea de plenipotenciarios de los Estados que forman el Imperio, denominada *Bundesrath.* ¿Por qué así? He ahí una de las habilidades del Canciller. Al constituirse el Imperio, éste tuvo el buen cuidado de disimular con expresas declaraciones legales, la preponderancia real de Prusia y de su casa real, la de Hohenzollern. Así, al organizar la Cámara ó Consejo federal citado, procuró no zaherir susceptibilidad local alguna, dando á todos los Estados efectiva representación en ella, y representación verdaderamente generosa. Prusia, cuya población en 1867 equivalía á las cuatro quintas partes de la que formaba la federación, y que actualmente todavía llega á cerca

de aquellos metales que reunen, á una gran solidez, la fusibilidad á una temperatura media. Ya los romanos decían de las leyes que eran forjadas como el hierro: *ferrea jura.*

10. *Estos conflictos pueden evitarse teniendo la ley presentes las circunstancias excepcionales de los tiempos de crisis política.*—Otra necesidad existe para las Constituciones, derivada del principio histórico; y es la de prever las imperiosas y excepcionales circunstancias, en las cuales la ley promulgada, teniendo en cuenta situaciones normales y pacíficas, no es aplicable. Una Constitución excelente en tiempos ordinarios, puede ser temporalmente inaplicable durante una crisis política intensa. Ya de antemano se previenen ciertos conflictos peligrosos, autorizando *temporalmente* una restricción al ejercicio de los derechos y libertades del ciudadano. La prohibición absoluta de toda dictadura conduciría fatalmente, en tiempos de revueltas, á la destrucción final de las libertades públicas.

El ejemplo más interesante en tal sentido para Europa, es

de las dos terceras, tiene sólo 17 votos, correspondiendo 41 á las demás soberanías. Así sucede que, establecida la proporcionalidad entre el número de representantes y la población, Prusia tiene 1 por cada 1.600.000 habitantes, y Schaumburgo 1 por 30.000. No puede darse, como indicamos, mayor generosidad por parte de un reino á quien casi todo se debía. Pero Bismarck supo poner hábilmente en esto, como en la organización especial de todo el Imperio, su cortapisa. Con tener Prusia tan escasos votos en el *Bundesrath*, en Alemania *nada* puede hacerse sin la venia de Prusia, á causa de que bastan *catorce votos* para mantener el *statu quo* y este reino tiene 17 suyos á más de otros que, sin ser suyos, los dirige en absoluto (el de Waldeck y los dos de Brunswick, por ejemplo.)

En cuanto á las dificultades que tal medida constitucional puede acarrear para el porvenir, diremos con el autor: ¿quién es capaz de predecirlo? Hecha la Constitución imperial por un hombre, y siendo preciso para manejarla tocaros más difíciles y extraños resortes que el constitucionalismo moderno haya inventado, ¿quién puede responder de lo que, en no lejanos tiempos quizá, harán de tan habilidosa obra las prácticas liberales que poco á poco se imponen?—(B. y P.)

el que se nos ofrece en la guerra civil separatista de los Estados Unidos. El presidente Lincoln, en medio de las amenazas que se cernían sobre la Unión, no vaciló en suspender el acta del *habeas corpus*, aun cuando viera claramente en ello una violación expresa de la Constitución. Por análogas razones fueron introducidos los pasaportes: medida ésta, en parte imitada en Berlín, á raíz del atentado contra el Emperador. Pero esas medidas excepcionales cesaron con las circunstancias que las produjeron. También en Inglaterra se suspende el *habeas corpus* en tiempos de agitaciones peligrosas. Cuando por temor á los abusos de la autoridad se prohibe absolutamente toda restricción de las libertades y derechos, no se hace otra cosa sino poner en peligro á la misma Constitución. Naturalmente, en tales casos los buenos principios exigen que intervengan en la decisión de las medidas excepcionales aquellos á quienes momentáneamente se va á restringir el ejercicio de su derecho, y esto se logra haciendo que colabore en el proyecto de ley la representación nacional; conviene además fijar ciertos plazos después de los cuales, ó las medidas excepcionales deben ser prorrogadas, ó los derechos suspendidos vuelven á ser ejercidos normalmente. La Iglesia misma tiene presentes las exigencias prácticas de la vida diaria, pues que profesando siempre los principios inmutables de su *Non possumus*, su *Possumus* es el *derecho excepcional (Ausnahmerecht)* de las dispensas pontificias. Así armoniza las leyes inmutables de la eternidad con los intereses del día.

Sabiendo el Gobierno que en circunstancias dadas goza de poderes ilimitados y extraordinarios, obra con más energía y superioridad, y obrando así ocurre á veces que *realmente* usa menos de tales poderes, que suelen hacer los políticos débiles y asustadizos. Como ejemplo muy característico en este orden de ideas puede citarse lo ocurrido con el Gobierno prusiano antes y durante la guerra de 1866; no hizo uso alguno de la facultad que el art. 111 de la Constitución y la ley de 4 de

Junio de 1851 la concedían para suspender la libertad de la prensa y el derecho de reunión, aunque mientras duró el conflicto se publicaron una serie de disposiciones jurídicamente censurables, y aunque en realidad los escrúpulos jurídicos no hayan pesado gran cosa en la balanza política en el momento en que la guerra fué inminente. Una de las principales tareas de la política práctica es, pues, la siguiente: en el acto de la elaboración de la ley, darse cuenta exacta de las casos en que ha de ser *imposible aplicarla (Unanwendbarkeit)*, no olvidando que una rigidez excesiva de las normas legales en los negocios políticos del Gobierno antes sirve para producir conflictos que para evitarlos.

En algunas leyes se acostumbra desde luego á prever expresamente los casos excepcionales en que no puedan ser ejecutadas con todas sus consecuencias jurídicas. Tal sucede con las *leyes financieras (Finanzgesetzen)*, cuyas disposiciones no impiden ampliar los créditos señalados de antemano, cuando la necesidad lo exige, siempre, por supuesto, con la debida ratificación legislativa y previa la responsabilidad de los funcionarios. El pensamiento contenido y expresado en esas prescripciones legales podría y debería extenderse con grandes ventajas á las demás leyes administrativas. Pero siempre á condición de establecer, mediante la responsabilidad pecuniaria y personal efectivas, un freno á la arbitrariedad.

CAPÍTULO VI

Relaciones de la Moral con la Política (XLVIII).

1. Insuficiencia de la legalidad en la vida del Estado.—2. Necesidad de que un principio moral presida la actividad política, en armonía con la progresiva evolución de la ley.—3. Independencia del principio ético de la dogmática eclesiástica.—4. Triple aplicación de la ley moral.—5. La política de Maquiavelo,—6. La libertad personal del ciudadano como hipótesis de la moral pública.—7. Diferencia entre la moral del Estado y la moral privada, como fundamento del deber de la propia conservación de aquél, que no es absoluto, sino que puede estar limitado por el principio de las nacionalidades (Italia y Alemania).—8. Dependencia en que están las condiciones de eficacia de las ideas morales.—9. Usos de la guerra y moral de la guerra.—10. Controversias sobre la esfera de la moral.—11. Medios de dudosa moralidad en la política.

1. *Insuficiencia de la legalidad de la vida del Estado.*—Por importante que fuera el principio de la legalidad como base de la acción política, no podría tomarse exclusivamente en consideración cuando se trata de legislación positiva. Hemos demostrado esto al manifestar que el hombre de Estado que viola, por excepción, un texto de la ley positiva, no sólo debe ser excusado, sino que acaso cumple una verdadera obligación, obedeciendo á una necesidad de la Política; pero también, en circunstancias ordinarias, al Gobierno pertenece la misión de procurar el progreso de la ley positiva y de asegurar su desenvolvimiento histórico.—*De aquí resulta que en el actual estado de la legislación podrá encontrarse siempre el principio formal con todas sus consecuencias; pero ninguna vez el material, de la actividad gubernamental.*

Aquel Gobierno que, fuera de las reglas trazadas por la

ley del momento, no se contemplára en situación de trabajar y mirara como un deber de conciencia conservar el régimen presente, á pesar de las proposiciones de mejoramiento que se le hicieran, será casi tan digno de compasión como el puramente arbitrario; en la hipótesis de que hubiera posibilidad de mantener intacta, durante siglos, una misma legislación.

2. *Necesidad de que un principio moral presida la actividad política en armonía con la progresiva evolución de la ley.*—Esta sencilla consideración nos lleva á admitir *el principio ético de la Política.* Debemos preguntarnos: ¿á qué móviles han de obedecer el Gobierno y sus órganos fuera y más allá de la ley positiva?

El estudio del problema es tanto más importante, cuanto que en la época actual yerra quien crea en la inmutabilidad de la ley. En general, la duración de la ley está en razón inversa de la movilidad de los acontecimientos y de las circunstancias en que fué instituída. Es probable que muchas de las reglas de nuestro derecho privado hayan sido tomadas del *Corpus juris civilis* que un emperador de Bizancio mandó compilar hace mil trescientos años en las orillas del Bósforo (1).

La compraventa, el alquiler, el poder paterno, la propiedad, son relaciones humanas de carácter universal, y por lo mismo susceptibles de reglamentación permanente. Otra cosa sucede con el derecho penal. Dos ó tres veces, á partir del siglo anterior, ha cambiado esta legislación en la mayor parte de los Estados alemanes, Francia, Bélgica é Italia, á medida que la antigua barbarie fué inspirando mayor horror,

(1) Si el autor, refiriéndose á Alemania, puede decir en sentido dubitativo lo que manifiesta en el texto, por lo que á España toca, debemos afirmar rotundamente que de las *Partidas del Rey Sabio* acá, nuestra legislación civil es, en la mayoría de las instituciones jurídicas, copia casi fiel de las Decretales, Digesto y Código de Justiniano.—(B. y P.)

y que, por lo tanto, la idea de justicia tuvo cabida gradual en los modos de represión del delito (XLIX).

Mientras que las relaciones entre individuo é individuo conservan en el transcurso del tiempo el mismo carácter jurídico, las de los individuos con la sociedad civil, considerada en su conjunto, se modifican á tenor de todo progreso notable en los descubrimientos de la ciencia y de la conciencia moral. Bastará citar las variaciones que en las leyes de los países determinaron los cambios técnicos que han producido los inventos de la pólvora, de la imprenta, de la máquina de vapor y del telégrafo eléctrico (1).

(1) Conformes con el sabio escritor alemán en el principio que inspira este notable párrafo de su obra, no lo estamos tanto en ciertos detalles á que desciende para probar sus asertos. Comienza por establecer una diferencia entre ciertas instituciones humanas, que él califica de permanentes, y otras que considera como de naturaleza del todo variable. Por de pronto, bueno será hacer constar que esta división no se amolda á la realidad de la vida, en cuanto que en ella unas como otras relaciones son permanentes y variables á la vez, si bien se mira. Pero viniendo á los ejemplos que Holtzendorff pone, de la compraventa, el poder paterno, la propiedad, como tipo de lo permanente, y de los sistemas penales como de cosa efímera y de escasa duración, creemos indispensable dejar sentado que no se salen tampoco de la obediencia de la ley que antes hemos expuesto. Con efecto, si la compraventa ha existido como una forma de la enajenación de los bienes, ¿no ha experimentado importantes variaciones, desde la permuta simple, pasando por la permuta estimatoria hasta, por ejemplo, las operaciones extraordinariamente portentosas de las Clearing-houses y de las Bolsas de Comercio? El mismo poder paterno, ¿no ha sufrido modificaciones de entidad, como se observa aún, dejando á un lado las introducidas en las legislaciones de Manú, Moisés y Zoroastro, si comparamos las omnímodas facultades del *pater familias* romano con la dulce y cariñosa autoridad del jefe de la casa en los tiempos de hoy, y la concesión de esta magistratura doméstica á la madre, cuando el padre falta? La propiedad misma, considerada por muchos ilustres pensadores como baluarte inexpugnable de la tradición, á modo de *sancta sanctorum* que por ningún concepto debía ser hollado, cuya doctrina han llevado hasta sus últimas consecuencias los que más abusos contra la propiedad cometieron, ¿no ha

Demás será decir que las innovaciones en la legislación no pueden inspirarse en consideraciones de eficacia momentanea. Si importa mucho que el poder legislativo se amolde siempre á las nuevas necesidades, determinadas por los progresos de la cultura, es de interés no menor por los peligros que produciría, el proceder sin imprevisión ni precipitación á su reforma ó abolición. Aunque no fuera más que atendiendo á los perjuicios que ocasiona todo cambio en la legislación, sería preciso que se apoyara en un principio superior. Este alto principio viene directamente *de la ley mo-*

sido en sus comienzos propiedad colectiva (de la familia, de la tribu, de la *gens*)? Mas adelante, ¿no se ha atrevido el legislador á poner mano en ella, aboliendo la amortización (mayorazgos, vinculaciones, infeudaciones, derechos regalianos y señoriales, propiedades de las manos muertas)? Por último, ¿no es objeto hoy ya, no meramente de las declamaciones de los socialistas *de la calle y de la cátedra*, sino de las medidas legislativas de los socialistas de Estado? En cambio, si bien reconocemos de buen grado que en las prácticas penales de los pueblos civilizados se han ido aboliendo las penas del Talión, del látigo, el tormento y otras barbaries, todavía se conserva en muchas legislaciones antiguas el sentido de castigo, de venganza, de reparación material, de que es buena prueba la persistencia de las horribles penas de muerte y de argolla.

Esto, como todo lo que se da en vida y movimiento, muestra la persistencia y la diferenciación evolutiva, en cuanto esencial y al mismo tiempo histórica que es de las instituciones humanas, sin que quepa tampoco hacer esa arbitraria distinción del texto entre las relaciones de individuo á individuo (permanentes en su carácter jurídico), y los de éstos con la sociedad (variables á tenor de los descubrimientos). Sobre que es imposible separar la vida individual de la social, siendo ésta medio necesario para el completo desarrollo de aquélla, *los descubrimientos y las invenciones de la ciencia y de la conciencia moral*, si influyen diferenciándose en la segunda, no pueden menos de motivar variaciones en la primera, porque no se comprende el fin sin el medio; y todo lo que determine un cambio en el uno, habrá de producirle en el otro, y por lo mismo el carácter jurídico en las relaciones individuales, que no es cosa aparte de la realidad, y en tal concepto exenta y privada de las cambiantes determinaciones de la vida, obedecerá á las mudanzas que el descubrimiento y la originalidad le imprimen.—(B. y P.)

ral, y no puede ser otro que la ley no escrita, la ley no obligatoria del *libre cumplimiento del deber* para con el Estado (L).

No nos incumbe examinar de cerca los diversos sistemas de moral y aventurarnos en el terreno de las controversias filosóficas. Nos limitaremos á sentar el principio de que, de un lado, entre los preceptos de la moral y los intereses permanentes de la vida humana, no existe discordia, y que el egoísmo, bien entendido, se concierta en el más puro amor al prójimo; y de otro, que el conocimiento de los elementos morales que deben penetrar la vida humana tiene un desarrollo históricamente progresivo, salvo algunos raros preceptos abstractos. Es indudable que las concepciones morales de los pueblos de hace un siglo, no solamente en su teorética construcción en los sistemas filosóficos, si que también en su significación práctica como motivos de las acciones humanas, se diferencian notablemente de las nuestras.

3. *Independencia del principio ético de la dogmática eclesiástica.*—Ahora que estudiamos los motivos éticos de la conducta política del Gobierno, es ocasión de formular una reserva que se desprende naturalmente de las conclusiones á que más atrás hemos llegado. *Tratándose de apreciar los deberes morales que incumben al Estado, no puede menos de hacerse abstracción de toda consideración eclesiástica ó confesional.* Decimos esto, no únicamente en atención á la igualdad de todos los ciudadanos desde el punto de vista de las creencias religiosas (más adelante volveremos sobre ella), sino también considerando la naturaleza y los caracteres científicos del Estado. No se tome esto como una negación de la religión en los países; todo lo contrario. No cabe dudar que faltaríamos á una de las más altas exigencias de la ética si no reconociéramos la necesidad de la acción del poder religioso sobre la conciencia humana; pero la fórmula de la idea religiosa y las reglas de fe no deben tener privilegio ni monopolio alguno en el Estado moderno. Es esta una ver-

dad que debemos á los grandes pensadores del siglo último.

Los Estados que en el mero hecho de reconocer un principio religioso eterno é inmutable se creyeran en el deber de otorgar sanción legislativa á los preceptos de él emanados, no podrían eludir los consecuencias del siguiente dilema: ó rechazar las modificaciones de la ley que fueran haciéndose necesarias porque estuvieran en contradicción con el dogma, ó faltar al deber que con éste habían contraído de ayudarle y defenderle á todo trance.

El principio de *un dogma único, solamente reconocido*, se halla en contradicción, en lo que atañe á la legislación del Estado, con el criterio del desarrollo progresivo de la institución política. He aquí la razón de que los sistemas políticos dominados por consideraciones teológicas, de base católica ó protestante, sean inaplicables, y teóricamente defectuosos (LI). El hecho inevitable de la divergencia de las creencias que se advierte hoy en Alemania, se opone á afirmar la política sobre el predominio exclusivo de los principios religiosos y confesionales. Cualquiera que haya sido y que sea todavía la parte que el cristianismo tenga en la formación y desenvolvimiento de nuestras ideas morales (y nosotros la estimamos muy considerable), es indudable que no existe *una verdadera doctrina de la política cristiana*, organizadora del Estado moderno.

4. *Triple aplicación de la ley moral. La moral política en el Estado de nuestros días puede considerarse de tres maneras distintas: primera, en la relación de subordinación del ciudadano al Soberano; segunda, en la relación de superioridad del Soberano para con el ciudadano; y tercera, en las relaciones de un Estado con otro.*—Primeramente, subordinación del ciudadano al Soberano. El principio moral de la subordinación y de la obediencia voluntaria del individuo hacia las personas y corporaciones de donde saca los elementos de su vida física y jurídica—familia común, Estado—es de todo punto indis-

pensable en la moderna política. La insuficiencia de los medios coercitivos exteriores, de los móviles que nacen del temor al castigo al que perturba el derecho, es poderosa razón que nos constriñe á aceptar esta opinión en el terreno experimental. Débil, muy débil sería el valor intrínseco del derecho, si no estuviera protegido más que por la intervención del poder coercitivo del Estado. El fundamento sólido del derecho, que determina al propio tiempo su valor verdadero, se encuentra en el respeto voluntario que nace de la moral; y el legislador debe de tener siempre presente, como regla suprema del derecho, el famoso apotegma de Federico el Grande: «Todo lo que se hace por fuerza, lleva indeleblemente marcado el estigma de la bajeza (1).» Sin embargo, hay que dejar sentado que la idea de que el individuo debe voluntaria obediencia á una ley justa y respeto á la ley positiva, prescindiendo absolutamente de toda ventaja ó inconveniente exterior, aun cuando no concuerde con las opiniones de hombres, quizá superiores, no alcanzará el grado de potencia moral, si el Gobierno no hace de ella norma de sus actos.

En esta consideración aparece la naturaleza orgánica de la vida del Estado, puesto que es indudable que gobernantes y gobernados son solidarios, y que la corrupción de los unos alcanza á los otros necesariamente. No confirma la regla general el caso aislado de un golpe de Estado ó de un

(1) Claro y evidente aparece aquí el defecto de la idea reinante del derecho, según la que el carácter distintivo de éste es la posibilidad de la coacción para hacerlo efectivo, reduciéndolo á ser una relación meramente exterior y social. El autor, como muchos otros insignes publicistas, influído por Kant y su numerosa escuela, no puede romper con esa preocupación tan perjudicial para la buena comprensión de lo jurídico. Así, en este párrafo, lucha con ella y á veces vislumbra admirablemente en ese principio esencialmente moral, necesario en el derecho, lo que no es más que el aspecto moral de que éste no puede prescindir nunca. No insistimos sobre esto, porque ya varias veces hicimos sobre ello algunas observaciones en otra nota.—(B. y P.)

Gobierno malo (que puede suceder que una noble nación se vea engañada por un tirano ó explotada por un vividor, y pague con su libertad el exceso de confianza); pero en general, y cuando se contemplan grandes períodos históricos, procede afirmar que los pueblos tienen siempre los Gobiernos que se merecen, y recíprocamente, á la larga, una política inmoral engendra necesariamente la corrupción nacional.

No existe, pues, interior contradicción entre la Política y la Moral. Acaso acontezca que un considerable número de actos políticos sean indiferentes, moralmente hablando; pero es inadmisible que el Gobierno en su propio interés, y con el fin de obtener una ventaja momentánea, viole los preceptos de la ley moral tales cuales son recibidos en la nación, ó al menos que su violación deje de producirle perjuicio duradero. El Estado de derecho *(Rechtsstaat)*, ó, en otros términos, el Estado que aspira á algo más que á ejercer un poder que obre materialmente sobre los hombres, debe inspirarse siempre en el principio siguiente: *Lo que es inmoral no se ha de tomar nunca como fin para la Política, ni como medio para conseguir un objeto lícito en sí mismo*; y consiguientemente no se puede admitir, como ha sucedido en siglos pasados, que el Estado inspire sus actos en el adagio «el fin justifica los medios,» ya que esto es considerado como inmoral por los particulares (LII).

La atribución que se han arrogado los Gobiernos de subordinar los preceptos morales á consideraciones de eficacia, sólo ha podido ser preconizada cuando, ignorantes de la marcha de la historia y desconociendo la ley de causalidad, se ha confundido un suceso político momentáneo con los resultados perdurables del progreso del Estado, ó se ha tomado á los pueblos como instrumentos inanimados de la Política.

Semejantes errores alcanzaron en otro tiempo universal extensión. Los hombres de ciencia, no solamente los políticos rancios, cedieron á consideraciones de eficacia del momento.

Los médicos solicitaban la concesión de criminales para practicar en ellos experiencias de inoculación de enfermedades contagiosas. Se les entregaba á los condenados á muerte para que hicieran en ellos trabajos de vivisección, sin que nadie mostrase la menor repugnancia (1).

5. *La política de Maquiavelo.*—Durante los siglos XVII y XVIII, la política de Gabinete de los príncipes no era peor que la de las repúblicas como Venecia. Se admitía como doctrina general en todo el Continente europeo que era absurdo que un hombre de Estado se obligase á observar estrictamente los preceptos morales, de imposible aplicación, si quería obtener resultados prácticos. Esta opinión se había extendido tanto, que no incurriría en el absurdo el que pretendiera explicar el fenómeno por los sentimientos accidentalmente concordantes de los jefes del Estado. La política denominada *maquiavelismo*, cuyo rasgo distintivo es que el juicio de los políticos no debe inspirarse en los principios jurídicos y morales, sino en las consecuencias que producen, nos ha venido en realidad de la Edad Media (LIII), porque para que prevaleciera la doctrina contraria, hoy aceptada y próxima á ser puesta en todo vigor, se necesitaba constituir el Estado de derecho, lo cual no se consiguió hasta que el cuerpo político fué arrancado del caos de la anarquía, de la inmoralidad y de la violencia, ó sea de la negación de los principios de la moral social. Cuando Maquiavelo enseñaba á los príncipes que se proponían consolidar su poder, á des-

(1) Hasta qué punto pueden equipararse á esta práctica inmoral é inhumana las modernas clínicas, los experimentos de *hipnotismo*, hoy tan en boga en enfermos de los hospitales del Estado, y hasta el confiar secciones de niños en las escuelas á los que se dedican á la carrera pedagógica para que ensayen los métodos de educación, y las observaciones antropométricas en los criminales, por lo que hay en ellas de atentatorio en cierto sentido á la dignidad del hombre, que nunca se pierde por entero, es cosa que merece estudiarse por las personas competentes.—(B. y P.)

embarazarse muy sencillamente de sus enemigos por medio del asesinato, no hacía otra cosa que reproducir la práctica usual de Papas como Alejandro Borgia, é iniciar la doctrina más adelante predicada y aplicada, de que el asesinato de los soberanos ó de los tiranos en interés de la Iglesia, debe ser considerado como obra meritoria. Maquiavelo no pudo idear una moral política, porque el Estado no existía tal como le comprendemos hoy, ni mucho menos se tenía conciencia de los deberes públicos universales, puesto que se trataba de crear uno y otro. La moral en aquel tiempo estaba corrompida por la Iglesia.

Mientras que la Iglesia desmoralizaba á las masas y al clero, rebajando la autoridad del Estado, la ortodoxia luterana desmoralizaba á los gobernantes, predicando la autoridad divina de los soberanos, é imponiendo á los pueblos una ciega obediencia, privándoles, por lo tanto, de conciencia política (LIV).

6. *La libertad personal del ciudadano como hipótesis de la moral pública.*—La cualidad moral de los actos gubernamentales no aparece históricamente hasta el momento en que el hombre goza en el Estado de libertad personal y los gobernantes se revisten de responsabilidad moral; es decir, cuando ocurre todo lo contrario *de lo que constituía la antigua doctrina de la Iglesia.*

Aun hoy que la filosofía del derecho y la noción del Estado que de ella se desprende ejercen palmaria influencia, como viene sucediendo desde hace dos siglos, sobre las ideas de la humanidad, y que, por otra parte, las revoluciones han revelado la caducidad de la añeja doctrina del Estado, no sería acertado asentar que los hombres hayan adquirido en todas partes completa conciencia de su libertad personal; más bien se hallan en camino de alcanzarla.

En esta transición de una idea envejecida del Estado á una más elevada y perfecta comprensión de nuestra humana naturaleza, se explica claramente la resurrección accidental

del error antiguo de la incompatibilidad radical entre la política y la moral (1). ¿Quién no ha oído una ú otra vez calificar de inocentadas los medios ó las conquistas morales? ¿No se han confundido en ocasiones las consideraciones éticas con los procedimientos del doctrinarismo? En otro sentido, ¿no se ha sostenido que las manifestaciones naturales de la vida política provocan siempre demostraciones de disgusto en ciertos centros, sobre todo cuando las mayorías procedentes del sufragio universal son aceptadas como legítima emanación del supremo principio de la moral? La manera como se han entendido hasta ahora las relaciones de la política práctica con la ley moral, provienen en gran parte de dos errores: *una falsa concepción de la política y una aplicación errónea de la moral privada á los asuntos del Estado (eine falsche Begreffsbstimmung der Politik und*

(1) Hay que tener en cuenta que aun cuando realmente la noción del Estado ha variado profundamente en nuestros tiempos, el maquiavelismo, como doctrina política del *éxito* y expresión la más alta de la separación absoluta entre la moral y el arte de gobernar á los pueblos, no ha desaparecido todavía. Lo característico del maquiavelismo no está sólo en *el Príncipe*, sino también en los *discursos*, y sabido es que éstos no contienen la misma idea del Estado *personal* que aquél. Refiriéndose á la política moderna, dice Sthal que «el Estado hoy descansa en la teoría de Maquiavelo y en la práctica de Luis XI.» Y hay desgraciadamente alguna justicia en esta apreciación si se atiende á la poca aprensión con que los políticos proceden todavía en su conducta gubernamental y á que todavía preside con exceso el criterio, no de la eficacia racional, sino del éxito temporal y brillante en la práctica política. Maquiavelo, así como bajo el antiguo régimen tenía discípulos aun en los más encarnizados contradictores, sobre todo en aquellas que se colocaban desde el punto de vista cristiano á educar á un Príncipe con la habilidad y con la astucia (Saavedra Fajardo, por ejemplo), hoy los tiene en los que, explotando la nueva fórmula de la política, prescinden de aquello que una conducta hermana no puede prescindir, del fondo moral de todo acto libre. Y aún podrían encontrarse discípulos preclarísimos del célebre escritor florentino en los pueblos. Tratando P. Janet (*Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale*, página 79, libro III del vol. I), de este importantísimo asun-

eine irrige Anwendung der Privatmoral auf staatliche Dinge).

En cuanto al primer punto, en los últimos siglos se consideró la Política como el arte de procurar al Gobierno las ventajas materiales del poder; su fin supremo era la acumulación de medios materiales de dominación del país y de los súbditos; su guía, el interés egoísta.

Se reputaba lícito todo lo que redundaba en provecho de los gobernantes. Amenazado constantemente desde afuera el poder soberano, concluyó por considerar la defensa contra este peligro como su único objetivo *(Selbstzweck)* ante el que todo lo demás debía abandonarse. No se hablaba más que *pro forma* en los documentos oficiales del fin ético y jurídico de la vida política. No se preocupaba nadie del bienestar económico de los gobernados, sino en cuanto resultara una ventaja

to, advierte, con razón, que es necesario distinguir dos clases de maquiavelismo; el maquiavelismo de los Príncipes y el maquiavelismo popular. Porque, en efecto, como dice Janet, hay «muchos que siendo encarnizados enemigos del primero, no se previenen siempre contra el segundo;» y débese esto, sin duda, á que, verificada violentamente la destrucción del poder absoluto de los Reyes mediante la Revolución francesa y al calor y bajo la inspiración de la teoría de Rousseau, el pueblo, al triunfar, se cree el *creador* del poder político, y entiende su soberanía como si fuera el ejercicio de ese poder sin límites ni medida. Según esto, el pueblo lo puede hacer todo, olvidando así que la injusticia lo es, lo mismo si le comete un Rey que la mayoría; y que la moral, como ley de toda la conducta humana libre, tan obligatoria es en una monarquía como en una democracia. Quizá el maquiavelismo aparezca más *puro* en los Reyes y en todas las políticas personales, por que la perfidia calculada, la habilidad en el arte de engañar, mintiendo ó diciendo la verdad, son imposibles en las grandes masas populares, pero el maquiavelismo, como dice el citado P. Janet, no consiste sólo en esto: «es una política cautelosa ó violenta, según las necesidades; que se produce ya encubierta, ya declarada, y que emplea tanto el hierro y la crueldad como el fraude y la traición.»

Sin embargo, en los Gobiernos actuales, donde ese vicio político se manifiesta más patente y claro, es en aquellos en que se usan «los ineficaces procedimientos del doctrinarismo.» —(B. y P.)

para el Estado. Al desaparecer las instituciones de la Edad Media se consideraron los Gobiernos, ó bien como lo que únicamente constituía el Estado, ó como una creación artificial del genio de los príncipes. Mientras se pensaba así era natural que el cumplimiento concienzudo de los deberes del Estado *pasara como incompatible con el principio de la soberanía personal*, cuyo esencial carácter excluye toda limitación. La moral era una «virtud burguesa,» que podía ser violada por el jefe del Estado sin responsabilidad alguna.

La ciencia política no alcanzaba tampoco á determinar las señales de decadencia ó de prosperidad pública. Todos los intereses políticos se reducían á éstos: la extensión territorial, la mayor ó menor facilidad de imponer y cobrar tributos, la cifra del ejército, la mentira y el espionaje en las relaciones internacionales.

La política y la moral eran como dos mundos que se tocaban, pero absolutamente diferentes; la política: arte del interés personal; la moral; ley de vida de los débiles y de los desheredados. La Reforma primero, despertando las conciencias, y la Revolución francesa después, borrando de la historia el antiguo régimen, hicieron perfectamente comprensible las enseñanzas de los que habían reclamado un carácter jurídico para el Estado.

Dejó de considerarse la depravación moral como un medio gubernamental, aun cuando el despotismo inteligente continuara creyendo que la cultura de un pueblo dependía de que las necesidades fueran satisfechas, fomentando el lujo y refrenando las tendencias ideales.

La historia nos enseña que la corrupción moral de los ciudadanos marcha al par de la decadencia política del Estado, y que es una consecuencia ineludible de la política que prescinde de los principios morales y se inspira únicamente en el interés personal de los gobernados.

La caída de los Borbones en Francia, en Nápoles, en España, la de la monarquía de Julio y de los ducados italia-

nos y la desaparición del antiguo orden de cosas en Alemania en 1848, deben imputarse menos á la superioridad material y á los recursos de sus adversarios, que á la propia decadencia, á la imprevisión ó á la cobardía de los hombres de gobierno, que en el momento del peligro cedieron á la fuerza de la idea del derecho, por ellos antes pisoteada, y se abandonaron inertes á la destrucción, porque repentinamente un resto de su conciencia, tan largo tiempo oprimida y encadenada, se agitó, como atestiguando su entera vitalidad.

7. *Diferencias entre la moral del Estado y la moral privada como fundamento del deber de la propia conservación de aquél; que no es absoluto, sino que puede estar limitado por el principio de las nacionalidades (Italia y Alemania).*—Será necesario, en segundo lugar, no perder de vista que los actos políticos no pueden juzgarse meramente con el criterio de la moral privada, que se aplica esencialmente á la vida de la persona individual. Esto no quiere decir que el principio de la Moral sea doble ó múltiple. La Moral es la misma para los grandes y para los humildes, para los Soberanos y para los súbditos; pero tiene sus particularidades cuando se hace objeto de aplicación á la vida del Estado. Ni el individuo ni el poder soberano llevan exclusivamente en sí mismos el fin de su existencia. Los órganos mediante los cuales el Estado realiza sus funciones, ejercen su acción según la constitución ó la representación de aquél. En esto precisamente radica la diferencia entre el derecho del Estado moderno y el de los períodos anteriores, durante los cuales todo encontraba su justificación en el poder personal de los soberanos. *El principio del derecho político en los tiempos actuales, su pensamiento fundamental, es la obligación moral del Soberano de emplear su poder en el sentido del fin del Estado y en conformidad con las leyes. Todo el poder, toda la autoridad de los gobernantes, encuentra su límite en el cumplimiento de sus deberes para con el Estado.*

Hemos de establecer, pues, una diferencia esencial entre las exigencias de la moral del Estado y las de la moral privada, que consiste en que *el derecho de la propia conservación de la institución política por excelencia*, tiene otro alcance que el de la persona individual, que está obligada á sacrificarse por intereses éticos superiores (1).

Dar la vida por la patria en el campo de batalla, arriesgar la existencia por salvar la de su prójimo, son, para el particular, las supremas exigencias de la moral; pero el Estado no está obligado á sacrificarse por los intereses dinásticos de la casa reinante, ó por la conservación de un Estado vecino; porque su existencia es el fundamento ideal de la vida jurí-

(1) Observará el lector una especie de contradicción entre lo que en el párrafo anterior consigna el sabio Holtzendorff, y lo que en el presente afirma. Entonces dijo muy claro que el principio de la Moral no es doble ni múltiple, y ahora establece marcadísima diferencia entre lo que él llama exigencias de la moral del Estado y de la moral privada. En nuestro humilde parecer, si puede existir disparidad en los juicios del autor, no la hay, no puede haberla en la realidad de las cosas.

Obran en la divina armonía que como nota suprema aparece en la naturaleza ética del hombre, dos principios que la mantienen y conservan, muy de semejante modo á aquellas dos fuerzas atractivas que, en cooperativa función, determinan la ponderación necesaria para que el cosmos subsista; el principio del egoísmo y el principio del alterismo, el principio de la propia conservación y el principio de la conservación mediante concursos individuales de la humanidad, lo que un partidario de la moderna tendencia organicista en la Sociología llamaría trabajo interno de cada célula ó grupo celular que forma parte de un tejido, para el mantenimiento y cumplimiento de su función orgánica, y trabajo externo de este elemento en favor de otra unidad que se encuentra al alcance de su acción químico-física, ó lo que con la más alta sabiduría á que pueda llegar una ética fundada sobre la psicología social, al decir de Schäffle, verbaliza la moral cristiana en la que el mismo escritor llama ley regia de la Ética, en las sublimes frases: *Ama á tu prójimo como á ti mismo.*

Si pues el hombre y toda institución que conduzca á realizar el fin que debe cumplir sobre la tierra, han de mirar ante todo y sobre todo

dica de los ciudadanos. Un Estado no debe desaparecer, sino para fundirse en un organismo jurídico homogéneo, pero de superior grado, que tenga fines idénticos á los suyos y pueda proporcionarse medios más á propósito para llenarlos. Es indudable que, en Italia, Toscana se ha unido libremente á Cerdeña, y lo mismo ha acontecido en Alemania; por donde se explica el que Estados muy pequeños, convencidos de la escasez ó inanidad de sus fuerzas, se anexionen por propio y voluntario libre impulso á otro ú otros más considerables (1).

á sostener característicamente su vocación individual, sin la cual no sería posible la vida, y con ella y por ella la de la sociedad una y entera, y después ponerse con abnegación al servicio del todo social, no cabe diferencia, repetimos, entre la llamada moral privada y la moral del Estado, y mucho menos la señalada en el texto. El hombre individuo, como la institución política, tienen, primero que nada, que atender al fin supremo de su conservación. ¿Qué sería de la sociedad si todos los individuos sacrificaran su existencia? Y después, y solamente en casos muy excepcionales, vendría el deber de la abnegación y del prescindimiento y del holocausto de sí mismo en pro de más altos intereses éticos. ¿No señala con toda franqueza en párrafos siguientes Holtzendorff, las circunstancias en que ese Estado, bien á pesar del derecho de propia conservación (*Selbsterhaltungsrecht*), debe fundirse en otro que realice mejor que él su vida política; por donde prescinde de su teoría, que podríamos llamar *político-céntrica*, egoísmo del Estado? Esta es la mejor demostración de que tiene por no puesta la diferencia que antes estableciera entre la moral privada y la moral pública.

Con razón dice el eminente Schäffle, en su nunca bien ponderado libro *Ban und Leben des socialen Körpers* (Parte general, lib. V, cap. III, par. 7): «Una oposición material entre la moral pública y la moral privada, entre el derecho público y el derecho privado, no puede darse. El conflicto entre la moral pública y la moral privada, únicamente existiría cuando la razón de Estado (no la moral del Estado) pretenda cerrar los ojos á la moral privada, ó cuando la razón privada (no el derecho privado) quiere cerrar los ojos á la moral pública...» — (B. y P.)

(1) Es una aplicación sumamente importante del principio asentado en el texto, la desaparición de un Estado que, precisando medios materiales (financieros) para su existencia, no los encuentra porque las

Por regla general, el Estado tiene la estricta obligación de conservarse en interés de la comunidad. Es preciso mirar esto desde un doble punto de vista: en primer lugar, hay que tener en cuenta, por lo que respecta á la moralidad de la conservación del Estado, *las evoluciones universales de cultura de la humanidad*, que no pueden desenvolverse sin la división de los pueblos en cierto número de Estados, como manera adecuada de realizar completamente su misión terrestre, y, en segundo lugar, atender al vínculo nacional especial del Estado histórico, con sus súbditos respectivos. Por eso el fundamento más profundo y seguro de la moral política se encuentra en la idea de humanidad, el *principio cosmopolita*—y en la idea de nacionalidad que está en íntima comunidad con él, *el principio histórico;*—usamos esta

fuentes de la riqueza colectiva de donde ha de tomarlos, se han secado ó tienen muy reducido caudal. Reconocida como verdad evidente en la ciencia de la Hacienda pública que el Estado ha de satisfacer del todo las necesidades que implican el cumplimiento de sus esenciales fines, es preferible á una institución política enteca, débil, que más sirve de estorbo que de poderoso avivador y acicate á la actividad privada, la muerte, que no ha de ser total, puesto que se funde ó anexiona á otra superior y más potente. Los sacrificios exigidos á una nación para su conservación como Estado han de ofrecer, en lo posible, la esperanza cierta de una compensación, por lo menos cuando cese la necesidad *extraordinaria* que los ha hecho indispensables: que de lo contrario más vale su desaparición. España, en 1809-14; Rusia, en 1812-13; Prusia, en 1813-14; Francia, en 1870; la heroica lucha sostenida por los Estados Unidos del Norte de América contra los del Sur, son ejemplos de estas situaciones tristísimas por que pasan los países, durante las que todos los sacrificios son pequeños ante la probabilidad manifiesta de la salvación de la patria. Pero siempre que se advierta tan claramente como se pueda en estos casos, dudosos de suyo, la imposibilidad de hacer frente á la dificultad financiera, es llegado el momento de pensar en la disolución del Estado. *La producción del Estado acaba como la privada, porque la empresa no cubre los gastos.* Véase acerca de este punto lo que escribe Ad. Wagner en el libro primero, cap. I de su obra *La Ciencia de la finanza*, traducción italiana de G. Boccardo, páginas 69 y siguientes.—(B. y P.)

última frase para que nadie nos atribuya la opinión de que la semejanza de idioma sea la base moral exclusiva de la formación de los Estados. De la necesidad que supone el deber de conservación que éstos tienen, toman los medios para alcanzar tal fin, su carácter moral, y de aquí nace la santificación de cuanto es preciso para lograrlo. Sin embargo, no debe confundirse *esta exigencia de conservación* con el afán obstinado de sostenerse en una situación cerrada. El principio histórico implica un progresivo desarrollo en tiempo oportuno, que sea conforme con los impulsos cónscios de las personas individuales y de los pueblos. Esto explica por qué la anexión de un Estado pequeño á uno más grande, libremente consentido, con el fin de facilitar la unidad nacional, puede ser considerado como un acto de conservación, en el sentido ético de la palabra. Sobre este deber de existencia del Estado se fundan las obligaciones morales de la política práctica, lo mismo en el interior que en lo que afecta á las relaciones con otros Estados.

En cuanto á la política interna, los deberes morales emanados del *carácter político del Estado (Rechtscharackter des Staates)* tienen expresión clara, lo mismo para los gobernantes que para los gobernados. La obediencia moral que se debe á la autoridad, es exactamente igual á la que ésta debe á la ley. Acaso los Gabinetes de los Soberanos, ó las masas revolucionadas, obtengan por la fuerza, que se obedezcan sus caprichos; pero no tienen siempre derecho á que se les preste obediencia. El Estado que pretendiese una obediencia unilateral ó absoluta, sería semejante al que pudiera existir en la edad de piedra, en la cual la vida es exclusivamente artificial y meramente física.

Prácticamente aparece, sin embargo, una diferencia muy importante. Mientras que las formas de la coerción legal externa son una garantía contra toda desobediencia injustificada de parte de los ciudadanos, acaso acontezca que la falta de obediencia de los altos poderes no sea susceptible

de sanción, ó sólo difícilmente pueda reprimírsela dentro de las normas del Derecho positivo. El poder supremo en las monarquías tiene carácter irresponsable é inviolable; pero le queda una responsabilidad moral que, lejos de aminorarse, se agranda, para que en manera alguna deje de cubrir el déficit jurídico; y, á más de esto, es preciso restablecer el equilibrio entre gobernantes y gobernados, consignando en la ley el medio de perseguir en justicia á los órganos del poder. De aquí la inmoralidad de toda restricción, no absolutamente indispensable, del derecho para querellarse ante los Tribunales contra los funcionarios reos de violación de la ley.

Ante esta soberana norma de la moral del Estado, obligatoria á un tiempo para los gobernantes y para los gobernados, se funde y desaparece la diferencia entre el poder de la comunidad y la libertad del individuo. Los límites de la obediencia de los ciudadanos y la medida del poder destinado á obtenerle, pueden seguramente no ser inmutables. En la historia han tenido alternativamente la preferencia, ora los intereses tradicionales del orden exterior, ora los nuevos, incubados al calor del movimiento de los espíritus. En esto no debe prescindirse tampoco de un regulador moral. En vez de esperar á que la fuerza de los acontecimientos se imponga, y de cubrir el pasado con tupido velo, uno de los deberes imprescindibles de los gobernantes y de los gobernados es renunciar voluntariamente á sancionar privilegios contrarios á las ideas modernas.

En la esfera moral, esta libre renuncia resuelve del modo más sencillo el conflicto eventual (LV). La Monarquía absoluta hubiera debido, sin necesidad de esperar los primeros anuncios de la Revolución, limitar por propia iniciativa su poder omnímodo; y al mismo tiempo, la nobleza territorial estaba en el caso de renunciar de oficio al derecho de caza feudal, á la jurisdicción patrimonial y á otros privilegios análogos, por poco desarrollado que en ella estuviese el sentimiento de la moral pública. También, por otro estilo,

importaría mucho que en las repúblicas sudamericanas fueran moderándose, en virtud de una limitación voluntaria, los derechos personales, de los cuales se abusa constantemente, las pasiones de un populacho desenfrenado, enemigo del orden y que vive en estado de permanente sublevación contra el Gobierno constituído. La renuncia libre de derechos, que son ya categorías históricas, responde á los preceptos de la Moral, y, sin ella, no cabe que se desenvuelva pacíficamente la vida del Estado.

En realidad se nota un cambio radical en la manera de conducirse los Estados europeos en los últimos cincuenta años. El Estado ha salido ya de la primera infancia, y se ve libre del absolutismo tutelar; por eso no rechaza completamente la idea de los deberes que tiene que cumplir el Gobierno y de su responsabilidad ante la ley. Esta prescripción aparece quizá algo indeterminada y nebulosa en las Constituciones. No importa mucho que la responsabilidad ministerial pueda ó no organizarse hasta en sus menores detalles, dadas las exigencias que, inspiradas en el sano sentido jurídico, tienen hoy las naciones con respecto á los jefes de los Estados, y de las que éstos no aciertan á sustraerse; dígalo, si no, el hecho, tan repetido que casi constituye una ley histórica, de la caída de las dinastías que han olvidado aquella enseñanza de la historia (LVI).

En lo que toca á las relaciones exteriores de los Estados, sus deberes morales se hallan regidos por otros principios que los aplicables á su régimen interno. También aquí han de observarse ciertas reglas morales, inspiradas en ideas cosmopolitas de la humanidad en determinado grado de cultura: el insaciable deseo de conquista encuentra hoy obstáculo infranqueable en la aspiración á la existencia independiente de los pueblos; las pretensiones á la Monarquía universal y al predominio hegemónico merecen la reprobación de los hombres sensatos, y no prosperaría hoy la tendencia á erigirse una nación en reina de la civilización, con manifiesto

desprecio de las demás. Se reputa crimen de lesa humanidad la trata de negros; y la guerra sin cuartel que los soldados de las naciones más cultas hacen á las infelices tribus salvajes, es considerada como una injusticia y como una acción reprobada. Influye hoy notablemente en las relaciones internacionales un elemento ideal, que en otros tiempos se tenía por sueño de imaginación calenturienta. Aludimos á la conmiseración, que estalla en caridades, aun en las comarcas más apartadas. En el momento en que la desgracia en forma de hambre, de mala cosecha ó de enfermedad epidémica azota implacable á una nación, hay una beneficencia internacional que no conoce fronteras políticas ni religiosas; una unidad de conciencia moral que no existía en las épocas en que toda Europa se hallaba exteriormente sometida á una sola única Iglesia. Por considerable que parezca la preponderancia de un gran Estado, por sensible que sea su influencia, la cooperación pacífica de las naciones está escrita con indelebles caracteres en la conciencia de las presentes generaciones.

Los fundamentos psíquicos del derecho de independencia de los Estados han ido poco á poco arraigándose tan fuertemente, que concluirán por sustituir en la política exterior á los intereses egoístas y á la mal encubierta hostilidad, los principios morales. El derecho de gentes, que hace doscientos años era considerado como una teoría abstracta, tiende cada vez más á constituirse en potencia ética, sobre todo después que el mundo se ha convencido de los resultados que produce la egoísta política de Gabinete. También aquí aparece muy claro que las ideas de Moral positiva de los pueblos nacen de la experiencia y se fortifican ante el espectáculo de los graves males que engendra el egoísmo inmoral.

8. *Dependencia en que están las consideraciones de eficacia, de las ideas morales.*—En ninguna esfera se nos presenta más patente lo dependientes que son las considera-

ciones de eficacia, de las ideas morales, como en el derecho de gentes y en la política exterior de los pueblos: en *la diplomacia*, en primer término. Hace cien años, el disimulo, la mentira, la violación de los tratados, eran las armas tradicionales de que se hacía uso diario en las relaciones entre nación y nación. Ni el mismo Federico el Grande pudo verse libre de este grave mal, más que durante corto espacio. Escribió *El Anti-Maquiavelo*; pero no vaciló en desmembrar á Polonia, participando del botín con Austria y Rusia; y cuenta que no tiene este acto otra justificación que el interés de Estado. El genio de la doblez y de la hipocresía en el pensamiento y en la palabra, dominaba en todas partes; las relaciones pacíficas entre las naciones no eran más que una tregua susceptible de denuncia á cada momento. El sistema de reclutamiento militar de extranjeros permitía hacer la guerra sin la responsabilidad que alcanza también á los Reyes absolutos cuando el ejército está formado de sus propios súbditos. Cada combate venía á ser como una especie de carnicería de gentes contratadas, de la que sólo podían quejarse los que sufrían perjuicio en sus personas ó bienes. En tal situación, la diplomacia debía ser lo que era, y hubiera sido imposible aplicar en estos tiempos, y con semejante manera de entender la política internacional, los principios que rigen en la moral privada en materia de engaños. En este período de mentiras y falsedades, sólo luchando con las armas de la astucia y de la destreza maliciosa, podría asegurarse la conservación de la nacionalidad.

Un Gobierno recto y honrado enfrente de tales enemigos, y rodeado de otros falsos y engañadores, caminaría seguramente á la ruina, á menos que su honradez no le sirviera para que el contrario creyera, con manifiesto error, lo contrario de cuanto aquél se proponía realizar. No faltaban, sin embargo, entonces diplomáticos que decían la verdad por comodidad, pues que sabían cuán difícil era, á la larga, mentir, sin incurrir en flagrante delito de contradicción.

9. *Usos de la guerra y moral de la guerra.*—No puede, sin embargo, censurarse á ningún Gobierno en particular; esto aparece bien claro por lo que respecta á la guerra. Se comprende á primera vista que aquí no tiene aplicación la moral privada. Todo lo que nosotros calificamos y castigamos como criminal, el asesinato, las heridas, las mutilaciones, el pillaje, está permitido en atención al fin que se persigue. La guerra tiene su moral particular, en la que se santifican medios proscritos en absoluto por la moral privada. En esta esfera reconocemos preferentemente la dependencia de los preceptos morales, de la consideración del fin. Es indudable que la guerra se rige por reglas fijas en cada caso. Que las ideas morales se han desenvuelto considerablemente, y que en ellas han influído sentimientos humanitarios cosmopolitas, resulta de la sumaria comparación entre la manera de hacerla en la de «siete años,» y en la de «siete días» en 1866. Los cuidados dispensados á los heridos, la neutralidad de las ambulancias y de los habitantes de las plazas fuertes, la abolición del corso, el respeto de la propiedad privada en el mar durante la guerra austro prusiana en 1866, son progresos que no desconocerá el más ardiente apóstol de la paz perpetua (LVII). Pero permanece siempre el hecho de que *todos estos progresos no se han realizado hasta que se hizo la guerra prescindiendo de las antiguas reglas que en ella dominaban.*

Es, pues, inmoral en la guerra lo que la moral de la paz condena, siempre que no lo exija el cumplimiento del fin de aquélla (LVIII). Cuando se censura á los franceses mandados por Turena, por la devastación del Palatinado, y á los americanos del Norte por haber interceptado la entrada del puerto de Charlestown valiéndose de navíos cargados de piedra y echados á pique, ó por haber inundado las riberas del Misisipí, es preciso, antes de condenarlos, resolver la cuestión de si estos actos concurrieron ó no al buen éxito de la guerra.

Todo el mundo sabe que la astucia y el engaño, considerados como indignos y reprobados en el gobierno de la nación, son altamente meritorios en estado de guerra y enfrente del enemigo. El divulgar noticias falsas con el fin de inducir á error al beligerante contrario, se considera como sumamente beneficioso para el buen resultado de las grandes operaciones estratégicas (1). Cada beligerante trata, por su parte, de disimular el estado de sus fuerzas y de inducir á error al adversario, y procura hacerle caer en las emboscadas que constantemente prepara. Se sustituye con frecuencia la palabra *mentira*, tomada del vocabulario de la moral vulgar, con la más sonora y menos fea, de «astucias de la guerra.» Y con mucha razón, pues que ya los romanos se atrevieron á distinguir el fraude bueno *(dolus bonus)*, del malo *(dolus malus)*; y la Iglesia, con menos derecho sin duda que los combatientes laicos, admite los fraudes piadosos *(pia fraus)*. Estos ejemplos bastan para demostrar que un precepto absoluto y abstracto de la Moral privada, como la prohibición de la mentira—el cual en el comercio particular de los hombres admite una restricción, con la tolerancia, por ejemplo, de las *mentiras de necesidad (Nothlüge)*—no puede aplicarse en manera alguna á los procedimientos en uso en tiempo de guerra. Como por nuestra parte no dudamos en recurrir á la astucia y al engaño, nos hallamos inhabilitados para censurar en el adversario lo que practicamos,

(1) Pero hay que tener en cuenta que la guerra es de por sí un estado perfectamente anormal, que después de todo implica para alguien la negación más completa del Derecho. Cuanto en ella se hace hay que mirarlo ya desde un punto de vista muy especial. Pero aun así, en cuanto los que luchan son seres racionales, puede su conducta, en cada caso, ser objeto de un juicio moral, ni más ni menos que si se tratara de la conducta diaria en tiempo de paz. Todos los hechos que suelen tenerse como disculpables en la guerra, y que en el fondo son inmorales, no deben considerarse como constituyendo una moral especial de la guerra, son como las consecuencias *necesarias* á veces, imprescindibles si se quiere, del primer hecho, inmoral de suyo.—(B. y P.)

y lo único que debemos aspirar es á proceder con más prudencia, de modo que no pueda venir en nuestro daño más que lo que no hemos previsto ó calculado con toda reflexión. En esto radica precisamente la diferencia entre la *moral* de la guerra y la *moral* privada, pues que aquí la mentira es un privilegio simplemente unilateral del que la emplea contra el hombre honrado que tiene enfrente de sí. ¿Acaso pudiera llevarse el principio hasta el punto de que un General deba engañar á sus mismos soldados? Cuando en la batalla de Waterloo comenzó á declararse la derrota de los franceses, Napoleón hizo correr el rumor de la llegada de Grouchy, con el objeto de alejar la sospecha de la aproximación de los prusianos. Descubierta la mentira, tuvo para él consecuencias funestísimas.

Cuando no existe entre los Estados una paz verdadera, y está justificada la desconfianza del uno por la mala fe del otro, se impone la necesidad de ocultar las intenciones reales á los extranjeros, en interés de la propia defensa. Si se erigiera, sin embargo, esto en regla general, se habría pronunciado la negación más absoluta de los preceptos morales que deben regir las relaciones internacionales. Lo que no podría admitirse sería la aplicación de la moral de la guerra conducente á un fin de destrucción *(zweckmässigen Zerstörung)*, á las relaciones del Gobierno con los partidos políticos, ó de cada uno de ellos para con los demás. *Aquí, al contrario, se impone como regla de derecho el deber recíproco de veracidad, de honradez y de común subordinación á la ley.* Acaso pase mucho tiempo antes de que esto se lleve á la práctica; la transición del absolutismo á una constitución liberal, y de la libertad decadente al despotismo, se marca por el encarnizamiento con que luchan y se combaten los partidos opuestos. Entonces, el estado de sitio, las proscripciones y los tribunales especiales aparecen cubiertos con el manto de la justicia, para vergüenza de la moral pública. La política de la anarquía, del despotismo juzgados con

arreglo á los preceptos del *Estado de Derecho (Rechlsstaat)*, actualmente, debería calificarse de inmoral.

El convencimiento de que no es posible prescindir de los principios éticos en la gobernación del Estado, ha hecho preciso pensar en constituir una ciencia especial, la ciencia de la moral del Estado *(Staatssittenlehre)*. Nada habremos de oponer al empeño de constituir una ciencia consagrada á aquel estudio; pero ¿existe fundamento suficiente para separar esta ciencia de la Ética y de la Política, y, por lo tanto, para formar con ella una disciplina aparte? ¿Son tan marcadas las diferencias que hay entre la moral privada y la moral política? ¿No mantiene precisamente la ciencia la unidad del principio moral en todas las relaciones de la vida humana? Mejor que entretenerse en acentuar las diferencias, sería acaso demostrar las conexiones entre lo en apariencia divergente (1).

En todo caso, debemos llamar la atención sobre el error de la conclusión derivada del razonamiento anterior, y según el cual, lo que se prohibe en las relaciones de los particulares entre sí, ha de estarlo también en los de un Estado con otros.

En lo porvenir se cumplirá esto, que hoy es simplemente un ideal muy semejante al de la paz perpetua; pero en tanto que la guerra subsista y no repugne á las conciencias de las

(1) La diferencia, sin embargo, como indicamos en una de las anteriores notas, no puede ser esencial, porque la moral llamada privada y la denominada política, no responden á principios opuestos ó fundamentalmente distintos. Olvidan muchas veces, cuando de esto se habla, que al fin y al cabo quienes realizan *todos* los actos son los individuos; que en realidad, al hablar de responsabilidad moral refiriéndose al Estado, es algo de convencional y falso. La responsabilidad es sólo de aquel que libremente ejecute los actos, y esto sólo pueden hacerlo los individuos. Cuando éstos actúan esta política, en tanto que la realizan son representantes del Estado; pero como no por esto dejan de ser *suyos*, individuales, la responsabilidad moral á ellos pertenece. Si por razones del momento (presión ineludible de las circunstancias, et-

naciones, no puede servir de regla á un Estado aislado. Se reconoce asimismo que la indiferencia entre la moral privada es mera excepción, en cuanto que, equiparándola con la legítima defensa, unos mismos son los principios que rigen en ambos casos; y mucho más se advierte esta analogía si no se califican de legítimas más que las guerras inevitables para defender los bienes y derechos del Estado. La separación de la moral privada de la política se hizo sentir mucho más por la situación del príncipe en el Estado absoluto (LIX). Se trataba entonces, en primer término, de probar que las virtudes de un corazón noble no alcanzan por sí solas á dirigir sin peligro un Estado; y en segundo, que ni la misión del Gobierno, ni los medios de que dispone para cumplirla, pueden ser abandonados al libre arbitrio del individuo que en su vida privada llega hasta dañará su propia personalidad. Es preciso, pues, distinguir la persona privada del príncipe de su soberanía política, como en la esfera del derecho se separa su personalidad particular de la misión que desempeña en el Estado.

10. *Controversias sobre la esfera de la Moral.*—Hemos demostrado y comprobado, por medio de la historia del Derecho internacional, *que también las ideas morales están sujetas á cierto desenvolvimiento histórico*, al menos en cuanto á su significación verdadera en la conciencia del

cétera), el individuo obra contra la moral, comete actos moralmente censurables, para formular el juicio respecto de su conducta deben tenerse en cuenta esas razones, con el objeto de saber en qué medida la obra fué *suya*, hija de su libertad. La diferencia de la moral individual y política sólo puede radicar en el *objeto*. Trátase en esta última de la vida humana, de la conducta del hombre referente al Estado. Sin confundir la moral con la política, como Platón, sin confundir, sobre todo, el fin del Estado con la moral, proponiendo como ideal de aquél el reinado de la virtud por medio de la coacción, la política es inseparable de la moral, porque ambos tienen como sujeto al hombre, ser racional que no puede menos de obrar moral ó inmoralmente, siempre que sea *libre* en el obrar.—(B. y P.)

pueblo, y á su influencia sobre el proceso vital espiritual. Aquí aparece una doble tendencia para la formación del Derecho en la política legislativa, ó ciertos elementos salen de la esfera de la imprescindible necesidad y pasan al libre círculo de la moral, ó bien determinadas exigencias de ésta, desprovistas hasta entonces de sanción, adquieren el carácter de necesidades jurídicas coactivas.

La expansión, extensión y restricción de los límites del derecho positivo, dependen de este movimiento de las ideas. En la historia del derecho penal es en donde se puede seguir mejor este proceso. Tal acto, considerado como criminal hace tres siglos, acaso hoy se repute inocente, y lo que entonces era inocente, quizá se le califique en los momentos actuales de transgresión penal. Lo mismo acontece en lo que á las penas se refiere. Las mutilaciones, el castigo del látigo y las ejecuciones capitales, son apreciados por la conciencia moral de nuestro tiempo de un modo totalmente contrario á como se los juzgaba hace cien años. Dice bien Bagehot que toda la historia de la civilización está literalmente sembrada de ideas y de instituciones que, si en un principio fueron excelentes, han sido, andando el tiempo, detestables.

Para la ciencia de la política no pueden pasar inadvertidos estos hechos. Es indudable que no debe ocuparse necesariamente en demostrar las ideas morales en particular, cuya tarea corresponde á la Ética y á la Estadística moral, por ejemplo, que es de esperar se perfeccione cada vez más, como también ha de tomar de la Psicología el conocimiento del proceso de formación de aquellas ideas (LX). Pero el hecho reconocido de la renovación constante de las mismas debe ejercer gran influencia en la política legislativa, en cuyo caso sería de sumo interés descubrir qué acción tiene la voluntad del legislador sobre el desarrollo de las ideas morales del pueblo, y además, de otra parte, cómo la ley depende en su aplicacion del verdadero estado de aquéllas (LXI). Dejando á un lado el caso de que una prescripción del legis-

lador sea indiferente en su aspecto moral, ó el de que su moralidad no esté puesta en tela de juicio, puede suceder que las ideas de aquél se adelanten á la conciencia moral de su tiempo, ó que, por el contrario, se hallen en manifiesto retraso.

El último caso es tanto más frecuente, cuanto que hoy en las diversas capas sociales, se desarrollan muy desigualmente las ideas morales, y muchas veces, en su aplicación, se aprecian flagrantes contradicciones. En la misma esfera de la legislación se tropieza con incertidumbres cuyos motivos son dignos de la mayor atención. Las leyes sobre la usura han sido abrogadas en Prusia más tarde que en otros Estados europeos, menos adelantados en la senda de la civilización. En teoría se había demostrado la inutilidad de las leyes usurarias, mucho antes que se proclamara la libertad del interés; pero en cuanto al aspecto ético-político-social de la cuestión, la controversia continúa todavía abierta. Mientras que la opinión dominante entre los grandes capitalistas es que la usura no debe considerarse como censurable, se halla extendida entre las clases trabajadoras la de que el interés usurario ha de tenerse como cosa esencialmente indigna y despreciable. Las ideas morales acerca de la usura dependen, pues, en gran parte, de la organización del trabajo del pueblo; y habrán de sufrir gran modificación cuando el régimen de la asociación de los trabajadores logre colmar el abismo que media hoy entre el trabajo y el capital, en lo que concierne á la retribución de aquél.

También en cuanto á los *juegos de azar* se han suscitado controversias durante largo tiempo, hasta que, finalmente, se decretó la prohibición. Los pequeños Soberanos alemanes aparentaban no comprender cuán inmorales eran dichos juegos. Entre los mismos adversarios del juego público había gran controversia en punto á la moral; los unos se pronunciaban contra las casas de juego por consideraciones exteriores de política y de economía, los otros en nombre

de la moral, y en virtud de una repulsión pasada en autoridad de cosa juzgada. Hay quien reprueba la lotería del Estado, quien la sostiene enérgicamente, y, por último, quien la considera totalmente indiferente en la esfera moral. Otro tanto acontece en cuanto á la emisión de valores con prima en los empréstitos del Estado.

Semejantes cuestiones no se agotarán jamás: se sabe con cuánta tenacidad las corporaciones gremiales han defendido sus antiguos privilegios contra la libertad del trabajo, reclamado en nombre de las ideas modernas. *Todo interés de alguna importancia en materia de agricultura, industria y comercio, trabaja por constituir una moral propia, para su exclusivo uso.* Pero las circunstancias de que ciertas pretensiones sean consideradas como necesariamente morales por los que sacan de ellas algún provecho personal, es una indicación preciosa en orden á la dirección en que la Política debe buscar su fin.

11. *Medios de dudosa moralidad en la Política.*—A la Política especial toca el estudio de las controversias que en nuestro tiempo se han suscitado acerca de las materias particulares de que tiene que tratar.

Algunas de estas cuestiones encierran, sin embargo, una importancia tan general, que no debemos pasarlas en silencio. En general proviene la duda de divergencia de opiniones sobre la aplicación de un principio reconocido de la moral privada. Se podrían señalar al presente, como medios morales muy problemáticos, los siguientes:

1) El empleo de un hecho realizado ilegalmente, ó el acto inmoral de una tercera persona en atención al fin de Estado. La práctica política de nuestros tiempos no es del todo dudosa; pero los moralistas no cesan de declamar contra ella.

De hecho existe distinción entre ocasionar y producir un acto inmoral y sacar partido del realizado por otra persona. Nunca se motejaría bastante la excitación á la deserción ó

á la traición de los soldados del ejército enemigo. El moderno Derecho internacional condena este procedimiento en la manera de hacer la guerra. No obstante, ningún General dudaría en acoger á los espías ó desertores que se pongan libremente á su disposición, aun cuando le merezcan personalmente un gran desprecio (1).

Restituir un desertor á sus banderas, sería favorecer el interés del enemigo y desconocer el fin supremo de la guerra. Procurar que el adversario se debilite es, no sólo lícito, sino obligatorio desde el punto de vista de las propias fuerzas; y, sin embargo, la moral exige estrictamente que se rechace ó se impida la realización del proyecto de cometer asesinato en los jefes ó en las tropas enemigas. No puede dudarse de que, acogiendo á los desertores, se fomenta en cierto modo la comisión del delito y se asume en alguna manera la responsabilidad del acto inmoral de un tercero; pero en todo caso, este motivo es siempre cosa accesoria, que viene á agregarse al descontento y á la cobardía, verdaderas causas de deserción en un ejército indisciplinado. Tampoco hay escrúpulo, en la práctica de la guerra, en aceptar la proposición de entregar por dinero una plaza al enemigo.

Análogos son los casos de denuncia en materia de delitos políticos. El hecho de delatar un conjurado á aquéllos que han confiado en él, será siempre el acto de un miserable, que merecerá el desprecio de las gentes honradas, bien á pesar de que los Gobiernos acaso premien tan villana acción con distinciones, honores ó algún empleo lucrativo. No obstante lo indigno de semejante acción, la policía criminal no puede dejar de aprovecharse de ella. Su oficio es franquear el camino al magistrado y servirse de todos los medios de instrucción posibles, siempre que sean lícitos y no reclamen

(1) En este caso toma la cuestión un aspecto muy distinto. El desertor es un ser libre, y podría considerarse que lo que se hace no es otra cosa que *aprovecharse* de servicios personales que se retribuyen.—(B. y P.)

de los funcionarios la comisión de actos inmorales. Nadie se ha atrevido á defender en ninguna ocasión, por ejemplo, á los agentes provocadores *(agents provocateurs)* de la policía francesa.

Por cierto que, excepto los que sacan partido de ellos, no hay quien no condene los medios tradicionales empleados por la policía criminal ó por los que tienen la misión de explorar los sentimientos, las opiniones políticas dominantes (1).

El procedimiento criminal de los tiempos pasados descubre la depravación moral que se enseñoreaba de las conciencias en la esfera judicial. El magistrado instructor creía que era su única misión encontrar crímenes. Tenía libertad de elegir entre el tormento, las exhortaciones, las promesas, las supercherías y las mentiras, las habilidades de un interrogatorio capcioso y las hipócritas intimidades de un malvado que servía de instrumento de exploración. Pocos repugnarían, hace un siglo, el empleo de estos medios, puesto que, dada la organización del proceso criminal entonces, sería punto menos que imposible el castigo del culpable sin apelar á recursos como los que apuntados quedan. La consideración dominante de la conveniencia del Estado disculpaba el uso de medios tan reprobados, máxime cuando no había otros mejores de que echar mano.

Muchos de los medios moralmente censurables, empleados por la moderna policía criminal, encuentran justificación en el supuesto estado de guerra entre la sociedad y los malhechores y en la consideración de que no sería posible reprimir de otro modo los crímenes en casos peligrosos.

(1) Debo recordar á este propósito lo que con uno de los jueces que intervinieron en el célebre proceso de las condecoraciones contra M. Wilson, ocurrió en Francia. Allí se ve (dejando á un lado los motivos políticos que pudieron intervenir) una reprobación expresa de los medios inmorales empleados por el juez para investigar la verdad en un proceso.—(B. y P.)

2) *El encauzamiento por parte del Gobierno de los males é inmoralidades existentes cuando no es práctico proyectar su abolición, y el no prestarles atención necesaria, resulta peligroso para la comunidad.*—Juzgada con arreglo al criterio de la moral privada, la tentativa de encauzar simplemente la moralidad pública, más parece una tolerancia culpable, cuando no una descarada protección. Semejante manera de ver las cosas nos parece inadmisible.

En tanto que las antiguas legislaciones penaban á los testigos y á los médicos presentes en un duelo, las leyes modernas pronuncian la impunidad, porque reconocen que no por restringir las consecuencias de un mal, dejaría éste de existir. La Iglesia, que quizá condene una guerra, envía á sus ministros cerca de los ejércitos beligerantes para que lleven el consuelo al que sufre. Sabe muy bien que su apartamiento de los campos de batalla no ejercería ninguna influencia sobre la conducta de los combatientes.

La aplicación más delicada de esta proposición consiste en la reglamentación oficial de la *prostitución*, que es imposible suprimir violentamente, apelando á fuertes penalidades, y que es no menos peligroso dejar que se instale en público.

Sería altamente injusto dirigir al Estado el reproche de que protege ó favorece el vicio de la sensualidad cuando se propone mitigar en lo posible tan infame disolución. Respecto á este problema de aplicación, sólo cabe preguntar, en la imposibilidad de suprimir la prostitución, si los medios propuestos servirán ó no para conseguir el fin, y si la intervención autoritaria no produciría el efecto de agravar el mal (LXII).

De naturaleza semejante á las cuestiones tratadas es la de la *templanza*, tal como se ha entendido en Inglaterra y en algunos Estados norteamericanos, en donde se han propuesto proscribir el uso de las bebidas espirituosas, sin darse cuenta de la inutilidad de las medidas adoptadas para conseguir este propósito.

3) *La conservación de hechos ilegales, cuyo fracaso ó supresión produciría males al Estado.*—Se entiende en la moral privada que todo lo anti-jurídico que el Estado lleva á cabo, debe ser en toda circunstancia suprimido y restituído. Siempre que la injusticia sea real y verdaderamente reconocida, según las ideas morales del tiempo, la reparación no podría rehusarse. Otra cosa sucedería con aquellas lesiones que no suponen restitución al anterior estado, sin daño para los derechos nacidos en el intervalo, sin menoscabo de la seguridad nacional. Semejante *restitutio in integrum* es imposible después de transcurrido un largo período (LXIII). Aun en el derecho privado no puede volverse sobre lo hecho: solamente cabe indemnización del daño, y eso en el caso de que no hubiera corrido el tiempo de la prescripción.

Hay quien reclama la reconstitución del territorio de Polonia con sus antiguos límites, como reparación del atentado de que ha sido víctima. La imposibilidad de restaurar, no ya únicamente sus fronteras de entonces, sino también la relación que en aquel tiempo tenían las nacionalidades, es patente, como asimismo habrá que temer el peligro para la paz que, dada la actual situación de Europa, produciría la reconstitución de la nación polaca. No negamos que no pudiera pensarse en una reconstitución de Polonia; pero nuestra época no es moralmente responsable de lo que ha pasado hace un siglo.

4) *Las obligaciones que emanan del juramento político prestado al Soberano, ó de la promesa, también jurada, del Príncipe, de mantener la Constitución.*—Por lo que se refiere al primer extremo, que se ha presentado de nuevo después de la expulsión de la dinastía hannoveriana, los moralistas ingleses admitían unánimemente, que no obligaba el juramento de obediencia á los Reyes destronados, porque era condición precisa su subsistencia en el ejercicio del poder. Cuanto al segundo caso, los Papas con sus dispensas han subvertido profundamente la moral pública (LXIV). Bonifa-

cio VIII emite el principio político «prometer mucho, cumplir poco.» Cuando se reconozca que una promesa jurada puede redundar más tarde en perjuicio del Estado, no hay obligación de cumplirla. El conflicto que entonces se ofrece encuentra su solución necesaria en la abdicación del Monarca, que viene á contradecir la creencia de que cabe anteponer el deseo inmoderado de dominación y el interés personal, á la santidad del juramento. Lo que tiene de malo para la moral pública el juramento político, es que no puede ser ni retractado ni cumplido. La Constitución prusiana cae, por esto precisamente, en un estado moralmente perturbador, puesto que las promesas con juramento en la mayoría de los artículos no es posible ni mantenerlas ni suprimirlas.

Pasaremos por alto buen número de cuestiones de menos importancia, que proceden de las ideas morales de nuestro tiempo. Pretendíamos simplemente patentizar la contradicción existente entre la moral privada y muchos de los actos políticos. Hemos encontrado también que las ideas morales en política se hallan estrictamente unidas á los deberes del Estado, y que sería difícil romper esta conexión. Trataremos ahora de resolver científicamente el problema *del fin del Estado*.

LIBRO III

EL FIN DEL ESTADO

COMO PRINCIPIO FUNDAMENTAL DE LA POLÍTICA

CAPÍTULO VII

Los fines ideales del Estado según la teoría general del mismo (LXV).

1. Fundamento histórico de las nuevas teorías acerca del fin del Estado.—2. Las tres teorías del antiguo Derecho político que asignan al Estado un fin único y universal. 3. Primera: teoría del bien público *(Wohlfahrszweck)*, como fin del Estado, y su influencia en los actuales tiempos.—4. Segunda: teoría del fin estrictamente jurídico *(auschliesslichen Rechtszweckes)* del Estado.—5. Vestigios de esta teoría en las obras de algunos economistas ingleses. Insuficiencia de la misma.—6. La nueva terminología del Estado "constitucional„ ó "de derecho„ *(Verfassungs oder Rechtsstaats)*, y en qué se distingue de las concepciones anteriores.—7. Tercera: teoría del fin moral del Estado *(Sittlichkeitszweckes)* en sus dos formas racional y sobrenatural: Hegel y Stahl.—8. Las teorías armónicas de la moderna ciencia del Estado: Mohl, Zachariä, Schulze y Held.—9. Falta de precisión en los actuales sistemas.

1. *Fundamento histórico de las nuevas teorías acerca del fin del Estado.*—Según lo que hemos expuesto en el capítulo III, la *cuestión de eficacia* ocupa en la solución de los problemas políticos un lugar intermedio entre la *cuestión de principio* y la cuestión *técnica.*

Claro es que nos referimos á los casos en que lo relativo á la eficacia de un negocio dado es apreciar desde el punto de vista de sus consecuencias probables y de las ventajas

que proporcionan los medios adoptados para lograr el fin apetecido. Antes, sin embargo, de investigar lo que á la eficacia en cada caso se refiere, en vista de las circunstancias es preciso preguntarse: *si el fin que se propone responde á las aspiraciones generales del Estado, y si es por ellas reclamado, permitido ó excluído.*

Hasta aquí veníamos hablando de la justicia y de la moralidad de los actos políticos desde el punto de vista negativo y teniendo en cuenta la necesaria limitación del poder del Estado. No es menos importante que esto la determinación de los fines del Estado bajo su aspecto positivo. No tendrá base sólida, seguramente, sistema político alguno que de antemano no resuelva tal cuestión. Ni sería fácil apreciar, por otra parte, la legitimidad y la moralidad de los actos políticos, sino considerándolos en su relación y armonía con las aspiraciones y fines supremos del Estado.

Esta cuestión, que tiene una importancia tan capital en la regularización de la práctica política y en la educación de los partidos, no ha alcanzado en Alemania todo el desenvolvimiento y aprecio merecidos. Sólo modernamente ha sido objeto de profundos estudios, promovidos por el descrédito en que han caído las antiguas formas de Gobierno (1).

(1) Entre lo mucho bueno que contiene el libro que traducimos, y que hace de él una de las obras políticas más recomendables en estos tiempos, merece consideración especial todo el *Libro III*, porque, aparte de la exposición verdaderamente notable de la teoría del fin del Estado y de la opinión que acerca del asunto sustenta el autor, el hecho sólo de proponerse tal problema es una prueba del elevado y recto sentido de Holtzendorff. En efecto, la cuestión del fin del Estado (como todo lo que se refiere á lo fundamental é *interior* de esta institución) no ha sido estudiada con el detenimiento que precisa por la generalidad de los publicistas y pensadores, y menos por los *redactores* de las Constituciones contemporáneas. Basta observar, en primer término, que, salvo en los Códigos fundamentales de carácter federal (los de Suiza, Alemania y los Estados Unidos), no suele hacerse alusión al *fin* y *objeto* de la organización política; y además, que en los trata-

Sin duda alguna, durante la Edad Media había motivos suficientes para preocuparse con tal cuestión, por cuanto que, dada la lucha entre el Estado y la Iglesia, era preciso regular la acción y poder de cada institución, atendido su fin respectivo. Pero, por lo mismo que la cuestión estaba limitada á las relaciones entre el Estado y la Iglesia, tenía que reducirse fatalmente á una lucha de creencias. Sólo después que la escuela de Derecho natural comenzó á estudiar el principio del Estado, su origen y la necesidad de su mantenimiento, se sintieron las gentes movidas á intentar definir los fines y aspiraciones de las sociedades organizadas políticamente, á fin de determinar los límites precisos entre ella y los fines de la vida humana.

El resultado científico de la concepción del Estado, ideada primeramente por Hugo Grocio, y después seguida por

distas de Derecho político que en mayor ó menor medida se inspiran en las teorías doctrinarias, como Benjamín Constant, por ejemplo, y los principales representantes de la ciencia constitucional italiana, se nota una desproporción verdaderamente exagerada entre la importancia que dan á todos los problemas que al elemento sustancial de la política se refiere, y la que conceden á los asuntos concernientes á la forma del Estado. «Es indudable, como dice el Sr. Giner de los Ríos, extrañándose de la indeterminación en que se encuentra el fundamental concepto de la soberanía política (*Estudios jurídicos*, pág. 204 y siguiente), que para los pueblos, como para cuantos los vienen dirigiendo, el problema político está reducido á averiguar cómo debe organizarse el Estado; es decir, á determinar por procedimientos verdaderamente mecánicos (limitaciones estériles del poder, pero de naturaleza muy complicada, balanza de los poderes, sistema de la desconfianza, etc.), la forma *exterior* de los poderes públicos.» Muchas veces, todo parece reducirse al cambio de una magistratura (el Rey en Presidente de la república, ó viceversa) y modificación en otras *dos ó tres ó cuatro* ruedas de la *máquina* política. De ahí que en los pueblos donde una política tan *insustancial* ha preponderado largo tiempo, el peligro se cierne sobre los Gobiernos constantemente; denúncianlo los partidos con sus luchas inacababies, su ideal definido y con sus coaliciones de ocasión, verdaderamente inmorales, para derribar un Ministerio ó *desacreditar* un sistema; la opinión pública, cansada y sin orientación fija, con su re-

la Revolución francesa, consiste esencialmente en considerar al Estado como una representación histórica de las aspiraciones que le asignan de antemano los ciudadanos (LXVI). El Estado aparecerá, según esto, como el medio convencionalmente adoptado para alcanzar los fines que pudieran interesar á los individuos, pero cuya consecución les es imposible lograr aisladamente y sin el empleo de los medios coactivos que proporciona la sociedad organizada. De esta manera, el Estado no tiene enfrente de los individuos derecho alguno; su papel ante ellos es el de mero servidor. La diferencia esencial entre la concepción canónica de la Edad Media y la doctrina política moderna del Derecho natural consiste, pues, en que, en aquélla, el Estado, siguiendo los principios del Papado, estaba reducido á servir los intereses de la Iglesia, en tanto que, según la doctrina del Derecho natural, debía

pugnancia hacia el nombre mismo de *política* y los elementos sociales que sufren, que no puede reflexionar, con su tendencia á constituirse y organizarse en partidos obreros, económicos, regionales, todo menos *políticos*, y eso que de asuntos referentes al Estado se trata.

Determinar el fin del Estado es el problema capital en la formación del concepto de esta institución (concepto éste, por otra parte, sin el cual toda ciencia política carece de base). La razón de todo ello, como el Sr. Giner demuestra, es fácil de comprender. «Se reduce, dice este ilustre filósofo español, á que la existencia del Estado como entidad social, se funda exclusivamente en el destino, en el objeto de su acción, ya que las organizaciones sociales no tienen otra razón de ser. La Iglesia, la religión, la escuela, la educación; el matrimonio, la comunidad conyugal en la vida; una Compañía fabril, la obtención de sus productos. Así es que cuantas teorías han pretendido explicar la naturaleza del Estado, lo consideran como un orden teleológico, según la expresión técnica, esto es, como un órgano ó instrumento apropiado á cierto fin, del cual deducen luego un peculiar carácter ó distinción de otros órganos, sus condiciones, su modo de proceder; no de otra suerte que el fisiólogo de nuestros días, apartándose de la antigua idea de la *anatome animata*, que deriva de los órganos las funciones, explica la constitución de aquéllas por el destino que la va creando, etc.» (Véase el interesante estudio sobre *El individuo y el Estado; el Gobierno y la Nación*, publicado en la *Revista de Legislación.* Madrid, 1880).—(B. y P.)

estar subordinado á la satisfacción de las necesidades sociales. Las nuevas discusiones del clericalismo y del socialismo descansan sobre análogos fundamentos.

La reacción inevitable contra las ideas contenidas en la doctrina del derecho natural, se produce con la escuela histórica que se pronunció en pro de la soberanía é independencia del poder político. Para esta escuela, el principio activo de cada Estado está en el mismo proceso de su formación histórica, de tal suerte, que los fines del Estado deben ser aplicados siempre y de un modo exclusivo por el pasado y por la tradición. En su distinta manera de considerar las dos escuelas (filosófica é histórica) el fin del Estado, se encuentra el germen de la diversidad de pareceres que se manifiestan prácticamente en las Asambleas constituyentes, y en las excisiones y divisiones de los partidos.

En los manuales de Derecho político universal, en los documentos públicos, en los programas de los partidos políticos y en los folletos, se han formulado las más variadas concepciones acerca del fin del Estado. Todas pueden reducirse á estos tres puntos de vista capitales:

Ya se considere el Estado teniendo un fin en sí mismo *(Selbstzweck)*, glorificando así el egoísmo del Estado, y sosteniendo que no tiene éste que dar cuenta alguna de sus gestiones;

Ya se repute que cada Estado tiene un fin distinto, que varía según los tiempos y las personas;

Ya, por último, se asigne un fin único y supremo para todos los Estados que existan en todos los tiempos bajo una misma forma, por más que acaso ninguno lo haya concebido claramente.

A esta última concepción tienden con preferencia las teorías inclinadas á la abstracción en el Derecho político general. Se cree satisfacer la necesidad de unidad y de consecuencia lógica apreciando con arreglo á esa concepción de un fin único, supremo y universal, el desenvolvimiento histórico.

Cuando el criterio escogido no conviene para explicar ciertos hechos, por ser á tal criterio contrarios, se lanza sobre ellos el estigma del error y de la ignorancia. Puede sentarse como regla general que la tendencia á fijar un fin único y supremo al Estado responde en la historia á la necesidad de justificar en principio las empresas del Soberano ó de sus adversarios.

2. *Las tres teorías del antiguo Derecho político que asignan al Estado un fin único y universal.*—Como estas teorías tienen aún sus representantes y defensores, no está fuera de lugar el examinarlas, aunque rápidamente. Sólo tendríamos que remontarnos á estudiar sus fundamentos históricos y sus relaciones con los acontecimientos políticos y con los sistemas filosóficos, si aun hoy se juzgara necesario emprender una refutación seria de la misma. Pero esto no sucede. Considerada en sus lineamientos más generales, y haciendo caso omiso de diferencia de detalles más ó menos importantes, la teoría del fin del Estado á que aludimos puede reducirse á los tres siguientes:

Primera. La que asigna al Estado como *fin el bien público (Wohlfahrtszweck)*, ó interés general.

Segunda. La que le asigna un *fin estrictamente jurídico (Rechtszweck).*

Y tercera. La que le asigna una misión moral *(Sittlichkeitszweck).*

3. *Primera: teoría del bien público como fin del Estado y su influencia en los actuales tiempos.*—En esta teoría pueden comprenderse las más divergentes opiniones. Tanto los defensores de la libertad como los partidarios del despotismo han invocado el interés del Estado y el bien público para justificar, ya el mantenimiento de abusos inveterados, ya para preconizar ambicionadas mejoras. No hay violación del Derecho ni infracción alguna de ley que no pueda ser preconizada por semejante manera. Lo que no se ha hecho todavía es determinar de una manera positiva y clara lo

que debe ser considerado como de interés general, y por tanto *permanente*, del Estado.

En primer término, se encontrará siempre en la distinta manera de concebir cada escritor la salud pública ó el interés general, la influencia de las ideas espiritualistas ó materialistas que sustenta acerca de la marcha de los negocios humanos. Puede decirse, en general, que en cada época se toma y ambiciona como ideal de la felicidad pública suprema, precisamente lo contrario de los abusos reinantes.

Sin investigar previamente si el Estado es directamente responsable de los males cuya extirpación se reclama, ó si, por el contrario, son un resultado de las condiciones *naturales* de la sociedad misma, se entiende que el Estado está en la obligación de poner los remedios. *Cada partido, cada interés considera lo que le toca más de cerca como lo más urgente y de una importancia más general.* Muchas veces el bien público se encubre con la máscara de las cuestiones económicas. Acusan entonces al Poder político de ser el causante de la miseria, de la falta de trabajo, de la privación en que los pobres viven, de las inundaciones y de las malas cosechas. La inconsistencia de las ideas es tal, que por un lado los Gobiernos que son impelidos por su celo hacia la supuesta felicidad del pueblo consideran como obra suya todos los resultados favorables de la acción tutelar oficial, como hija de sus «paternales cuidados,» y, por otro, las poblaciones habituadas á esa tutela atribuyen á los funcionarios ó al Gobierno todos los accidentes ó trastornos en la vida económica, y todas las crisis y calamidades. Nadie presume que puede ser él mismo el causante de tales males. Los derechos y los deberes públicos caen así en un estado de confusión permanente.

Sólo en contados momentos de excepcional entusiasmo puede sustentarse la idea de que el fin de los actos de un Gobierno consiste en hacer la felicidad de *todos* sus súbditos. Es imposible que por mucho tiempo se oculte á las gentes el

hecho de que toda modificación accidental ó intencional en la vida social, así como cualquier mejora ó descubrimiento, lesiona necesariamente los intereses de algunas personas, por pocas que ellas sean. Para colocarse en los límites de la posibilidad se llega á restringir la tarea del Estado hasta pedirle, como hacía el inglés Bentham, el bienestar y la felicidad del mayor número, reclamándole otras cosas que constituyen un privilegio en provecho de aquellas clases de la sociedad que parecen vivir á costa de las demás. En la práctica, las tentativas del Estado para lograr la felicidad general se traducen en la formación de mayorías á las cuales auxilia el Estado directamente, ó de minorías que toman como tarea la de representar y satisfacer las aspiraciones de los demás. De esto resulta, con frecuencia, en la realidad, que invocando el bien general y la prosperidad pública, se sacrifican «para el bien de todos» los intereses de una mayoría verdadera á una minoría armada con todos los recursos de una buena organización política, y á la cual se suele llamar clase directora.

La legislación de los dos últimos siglos en materia de policía económica nos proporciona ejemplos clarísimos de lo que esa idea del bienestar general como fin del Estado significa: ingerencia del Estado en todos los negocios industriales, imposición de tasas, fijación de precio para las manufacturas, reglamentos sobre la alimentación, ordenanzas suntuarias y prescripciones acerca de los procedimientos de cultivo. He ahí todo.

En una época en que apenas si se comenzaba á pensar que el hombre pudiera dirigirse á sí propio en el camino de su felicidad, se andaba muy lejos de permitirle satisfacer sus necesidades físicas como bien le parecía. En los dominios de la inteligencia reinaba análoga idea: pretendían también, mediante preceptos y reglas tutelares, hacer la felicidad de las gentes: la censura cuidaba de que los actos políticos quedasen ignorados para los hombres, á fin de que la infalibilidad de las decisiones de las autoridades no fuera des-

truída por una «crítica irrespetuosa.» (LXVII.) La teoría, en fin, llegaba á su expansión más alta al afirmar que la misma administración de la justicia obedece á circunstancias del momento.

Esa teoría, con su peligrosa máxima *Salus publica suprema lex est*, no tiene fundamento alguno que ofrecer en la práctica política, ni proporciona principios sólidos para la organización del Estado, si sólo se tiene en cuenta en ello el *número* de ciudadanos á quienes se proporciona el bienestar. Sería imposible concebir una Constitución jurídicamente ordenada si el valor de sus disposiciones hubiera de depender de la prosperidad variable de la mayoría en cada momento. Tal principio es aplicable tan sólo como resultado de la degeneración política en los países gobernados por un despotismo monárquico, y que de repente se entrega á los caprichos de la masa popular desbordada. En los países en los cuales la libertad personal y la libertad privada han echado hondas raíces, es absurdo pedir el sacrificio de los derechos del individuo ó de una minoría, á las exigencias de las mayorías.

Por más que la ciencia política se haya pronunciado en general contra los peligros de la antigua teoría del bienestar ó intereses generales, no está fuera de lugar recoger las ideas que al fin han prevalecido, llegando á constituir un elemento necesario de la educación política. La tendencia en la mayoría á imponer á todo trance su voluntad y sus intereses á las minorías, aparece con mayor fuerza en la vida parlamentaria, en cuanto en ella la mayoría tiene la *formal* representación de la voluntad del Estado todo. Los esfuerzos de los políticos radicales ingleses, como J. Stuart Mill, para asegurar la representación parlamentaria de las minorías, por ejemplo, mediante el sistema electoral de Hare (1), se

(1) Entre las muchas señales que pueden registrarse, tanto en los publicistas como en el espíritu general de los pueblos, de la existencia de una saludable reacción contra las ideas materialistas y mecánicas del

originan en Inglaterra del temor, muy justificado, á las exageraciones en que la voluntad legalmente soberana del mayor número puede incurrir en perjuicio de los derechos de

doctrinarismo democrático (vestigio hereditario quizá de una larga vida bajo la influencia del antiguo régimen), está la importancia que se da á la representación de las minorías, pues no otra cosa significa esto, al fin, que el reconocimiento expreso de la necesidad de imponer límites al poder á veces tiránico é injusto de las mayorías. Lo raro es que Inglaterra, el pueblo que ha procedido más *orgánicamente* en la formación de su Constitución política, se haya planteado el problema con tal rigor y dado á su solución tal importancia; porque, á la verdad, el problema donde realmente aparece en su mayor gravedad es en los pueblos como Francia, y aun España é Italia, en que se ha pasado de un modo violento del antiguo régimen al nuevo. En éstos, la acción igualitaria y demoledora de las monarquías puras destruyó casi por completo aquella rica variedad de elementos sociales, de organismos locales; así que, cuando la revolución profundamente *individualista* estalló con su ley del número, al destrozar la monarquía, ni quiso ni pudo levantar aquel perdido espíritu de localidad, aquel antiguo organismo de organismos, que en lejanos siglos brotara con tanta lozanía. De ahí que el Estado y la sociedad, estrechamente confundidos, significan aun hoy en los pueblos de que hablamos, reunión, suma de los individuos, y la idea del Estado aparece totalmente expresada en las manifestaciones del sufragio universal ó restringido. Ahora bien; como mediante el sufragio, sencillamente emitido, lo que se expresa es la voluntad de las mayorías, resulta que en los pueblos que sólo mediante él se dirigen, aparecen inminentes los peligros, todos contenidos en la antigua teoría del interés general del Estado. Y por eso advertiremos que en ellos (en Francia sobre todo), es donde el problema de la representación de la minoría debiera aparecer con más gravedad y su solución como un medio (de muy discutible eficacia) para cortar el imperio absorbente y sin límites de la mayoría. No así en aquellos otros, como Inglaterra, en que de una parte la fuerza histórica de la tradición, representada en la Cámara de los Lores (cuya supresión ó reforma no llevará á cabo aquella política inglesa, práctica como pocas), y de otra una distribución estudiada al detalle de los distritos electorales, hacen que se realice en el Estado con más ó menos perfección el ideal del *Selfgovernment*, es decir, el gobierno del Estado por su fuerza y energía propia (individuos, grupos sociales, organismos sociales, corporaciones, etc., etc.), y no el gobierno del pueblo por la mayoría de los que votan.—(B. y P.)

las minorías; temor éste más justificado aún en las repúblicas democráticas.

Por lo demás, todavía en nuestros días se encuentran no pocos vestigios de las antiguas teorías del bien público. La lucha contra la manía tutelar del *Sistema preventivo*, que Buchez define «sistema que impide el bien por temor á abusos posibles,» no ha cesado todavía, ni puede cesar. Antes existía en dos diferentes sentidos. En primer lugar, contra las irreflexivas exigencias de aquellos que después de haber defendido el principio de la igualdad, se prevalen del poder autoritario de la mayoría para obtener nuevos privilegios de clase en favor de las masas de trabajadores, y para ellos mismos, bajo pretexto del interés general. En segundo lugar, contra la errónea creencia, tan arraigada entre las autoridades, de que la administración central sea más competente para juzgar los asuntos privativos de los Municipios y de las Corporaciones que los mismos interesados; en una palabra, contra los enemigos del *Selfgovernment*, cuya tradición histórica está en la misma teoría del interés general. Otros vestigios quedan todavía de esa antigua teoría. No ha mucho que en un Estado no alemán se prohibía el uso de las cerillas, porque se creía que con ellas menudeaban los incendios. Y en ciertas partes de la misma Alemania, las autoridades administrativas estiman que la moral correría graves riesgos si los habitantes del campo se entregaran al baile más de tres veces al año (1).

En los Códigos penales se perpetúa esa creencia de la necesidad de que el Estado regule y ordene los sentimientos de los ciudadanos, considerando que merece todos los rigores

(1) No ha mucho que un Gobernador de una provincia española, de cuyo nombre no queremos acordarnos, pensaba de manera muy análoga. Verdad es que esta importante autoridad se limitaba en esas prohibiciones á los bailes *peligrosos*, como la danza, polka, y todos aquellos en que el hombre tenía que apoyar el brazo en el talle de su pareja.—(B. y P.)

de la ley cualquiera excitación al odio y al desprecio contra las cosas é instituciones odiosas y despreciables (LXVIII). Algunos Estados que se dicen cristianos y alemanes parecen olvidar, bajo pretexto del interés ó de la conveniencia pública, que el Apóstol condena en nombre de la moral el hecho de no saber odiar el mal.

Por último, podríamos recordar también que las viejas ideas continúan afirmándose en las formalidades del procedimiento penal, en la composición de los Tribunales, en la organización francesa del Ministerio público con un principio de *oportunidad*, según el cual no se persigue por él hecho alguno, sino en virtud de razones de eficacia y en la existencia de jurisdicciones políticas excepcionales (LXIX). Sin duda alguna que la importancia de tales ideas no es la misma en los diferentes Estados. Pero se puede afirmar, sin temor á caer en injusticia, que por una parte el sistema tutelar, y por otro la creencia tan generalizada en el poder omnisciente del Estado, imperan, más que en ningún otro país, en Francia: nación ésta en la cual los frecuentes cambios de gobierno y las sucesivas revoluciones presentan siempre indecisa lucha entre los principios de la teoría del *bien público* y los «derechos del hombre.»

4. *Segundo: Teoría del fin estrictamente jurídico (auschliesslichen Rechtszweckes) del Estado.*—En estrecha conexión con las manifestaciones y resultados de la anterior teoría, cuyo principal defecto se encuentra en su falta de precisión, tenemos la *teoría del fin estrictamente jurídico del Estado* (1) representada principalmente por Kant.

(1) La frase *fin estrictamente jurídico* responde en el autor indudablemente á la idea de distinguir desde luego la teoría del fin jurídico considerado en su aspecto *negativo*, es decir, como función ejercida por el Estado contra las transgresiones legales interiores y exteriores de las modernas teorías que, como la de Ahrens y la del mismo Holtzendorff, asignan también un fin jurídico al Estado, pero no limitado á esa función restrictiva y de mera garantía de los derechos individuales.—(B. y P.)

El centro, se nos dice, de todos los intereses públicos, el fin y objeto de toda la actividad gubernamental es la libertad del individuo, al cual el Estado no puede proporcionar la felicidad, y el que debe ser desde que nace dueño de sí por completo (1). Para darse cuenta de esta concepción es preciso recordar que la fundación del Estado no ha sido más que un acto de la libertad humana, y que la autoridad de que los Gobiernos se encuentran investidos les ha sido sencillamente delegada por los individuos. Y por esto el fin del Estado no

(1) Puede afirmarse que, aun hoy, las diferentes teorías acerca del fin del Estado giran entre las dos creencias opuestas, representadas por la primera y segunda de las que examina el autor. En general, ó se considera al Estado como un organismo de mera garantía de las libertades individuales, que defiende mediante su poder coactivo, ó creyendo el fin insuficiente y dificultoso, atendida la complicación grandísima de la vida individual, se le asigna con mayor ó menor amplitud un fin social, de cultura, económico, humanitario. Estas dos tendencias modernamente están representadas, cuando aparecen extremas, en el individualismo y socialismo en sus variados matices. Es indudable que así tomadas las cosas, y procurando indicar el fin del Estado de un modo como más ó menos amplio en relación con las necesidades individuales, el criterio fijo no es de fácil formación. Queda en absoluto sometido á la circunstancias del momento y á la exigencia de una eficacia histórica. Sólo atendiendo á la necesidad esencial de la vida humana, que el Estado satisface de un modo permanente, puede darse un paso relativamente seguro en esta difícil indagación. Para esto no será imposible (el Sr. Giner lo demuestra admirablemente en el estudio citado antes y publicado en la *Revista de Legislación*, 1880), hacer ver cómo, á través de esas variadísimas opiniones acerca del fin del Estado, hay una nota común que á todas las comprende, según la cual el Estado es para todas un órgano que se refiere al derecho, ya para que se cumpla, ya para que lo garantice, ya, en fin, para que, mediante él, se constituya el reino de la justicia en el mundo. Partiendo de esto, la primer necesidad de la indagación acerca del fin del Estado es la determinación del derecho, puesto que no es el órgano lo primero, sino la función. De ahí la tendencia, á que luego aludiremos, que asignando un fin jurídico al Estado, se diferencia esencialmente de la escuela kantiana y no se reduce á lo que el autor indica en el número 6 de este capítulo.—(B. y P.)

puede ser fijado sino por las necesidades individuales y en vista de la insuficiencia de las fuerzas personales. Su poder coercitivo aparece apenas como el recurso extremo para suplir la flaqueza humana. No debe ocuparse más que en aquello que la conciencia individual haya separado de la esfera jurídica de las personas para asegurar de mejor manera la coexistencia común. Conforme á este modo de ver, el derecho privado ocupa el primer lugar en las diversas relaciones jurídicas, siendo lícito decir que el derecho político está formado exclusivamente para mantener y asegurar el derecho privado.

Teniendo en cuenta la gravedad del peligro á que ciertos derechos personales están expuestos, se llegó á declarar en la literatura de esta escuela determinados derechos con el carácter de fundamentales, considerando su defensa y garantía como el supremo deber del Estado. Locke, por ejemplo, afirmaba que el fin de la organización de la política no es otro que el sostenimiento y defensa de la propiedad privada; teoría ésta proclamada con ocasión de ciertas tentativas de impuestos arbitrarios y en correlación con las ideas sobre la representación parlamentaria del derecho político ingles.

Ahora bien; cada uno de los derechos que el Estado debe proteger, pueden ser lesionados de dos modos diferentes: bien por las pasiones, las exigencias ó las violencias de los individuos aislados, ya por la acción misma del poder de la sociedad organizada.

En la apreciación filosófica de los hechos, la primera clase de los peligros citados atrajo preferentemente la atención. Todo se creía arreglado limitando la acción del Estado al sostenimiento del orden interior y á procurar la observancia de las leyes civiles y penales por medio de instituciones adecuadas. Y era tan profunda la confianza en tal combinación, que se juzgó innecesario prever las medidas que habrían de tomarse en el caso de que el Gobierno mismo fuera el que en el Estado jurídico cometiese los temidos abusos.

El derecho de resistencia y la rebelión de aquellos á quienes el Estado hubiese lesionado injustamente, eran los naturales recursos extremos á que la teoría tenía por fuerza que llegar. El orden jurídico parecía suficientemente asegurado en general con limitar el *fin* del Estado, no permitiéndole invocar nunca el interés general, que es de donde procedían hasta entonces todos los excesos del poder.

Como los partidarios de la doctrina del fin jurídico tan estrictamente entendido hacían provenir todos los desórdenes sociales de un error teórico sobre la esencia de las cuestiones políticas, se llegaron á formular ligeramente proposiciones contradichas por la historia, tales como la de afirmar que el hecho solo de la fijación de los principios justos asegura ya el respeto de los mismos por parte de los depositarios del poder político. De ahí el exagerado valor dado como garantía del derecho público á las «Constituciones.»

Lo que no puede dudarse es que la proclamación del derecho de libertad personal, enfrente á la tutela que, bajo pretexto del interés y utilidad públicas, todo lo oprimía, vino á restringir efectivamente la omnipotencia del Estado y á echar las bases teóricas del Estado constitucional contemporáneo. En virtud de la fuerza progresiva de aquella idea, ya no son admisibles *las castas* en ningún Estado jurídicamente constituído; antes al contrario, la dignidad del hombre se impone por sí misma, no sólo en la esfera de acción de los poderes gubernamentales, sino en todas las relaciones de clase. *En su esencia, esa teoría emana de un pensamiento cosmopolita.* Los derechos individuales, á cuya defensa debía acudir el Estado preferentemente, fueron reputados como *derechos del hombre (Menschenrechte)* independientes de toda condición de tiempo y de lugar, mediante la ficción de un Estado de naturaleza anterior á la organización de las sociedades. A pesar de la gran variedad de organizaciones políticas, se creía en la existencia de un derecho natural *(Naturrechts)*, originariamente puro y perfecto, per-

vertido y viciado luego por la arbitrariedad, pero cuya restauración habrá de realizarse en el transcurso de la historia de la humanidad, cuando ésta llegue á la edad de oro de su vida jurídica.

Esta errónea concepción que durante dos siglos sirvió de base á la teoría del Estado, es hoy conocida en su naturaleza y fundamentos. Según ella, los individuos, por su propio esfuerzo, son capaces de fijar los fines que el Estado debe cumplir. Sin entrar en largas disquisiciones acerca de ello, sin estudiar las posibles consecuencias de tan bella teoría, desde luego se ve que es inaceptable. En efecto, admitido que el Estado quisiera conformarse estrictamente, en la regulación de todas las relaciones sociales, á la voluntad de los individuos, y que, por consiguiente, se lograse realizar en alguna parte el Derecho natural perfecto basado en la igualdad humana, y defendido por la sanción penal contra las agresiones injustas, el resultado final no sería el mismo que en las edades primitivas, donde germinaron todos los males y las indignidades todas. Una vez establecido el imperio preponderante de la libre voluntad de cada uno en la esfera del Derecho privado, ¿no veríamos surgir las mismas formas de la opresión del débil por el fuerte, contra los cuales intenta luchar la teoría del fin estrictamente jurídico? Los desórdenes sociales reparados por la Revolución francesa, la tiranía de las clases privilegiadas, las relaciones de dependencia, como la servidumbre y demás, ¿eran instituciones primitivas, resultado de leyes determinadas, ó fueron, por el contrario, el producto histórico, legalizado por el tiempo, de las opresiones de los débiles, bajo pretexto de que éstos necesitan la protección y defensa de un poder superior? Lo que hay es que, como resultado del imperfecto conocimiento de la Historia, se creyó por esa teoría que habiendo caído el Estado en las manos de las clases dominadoras, debía ser considerado como institución peligrosa para la libertad, de una manera absoluta.

A medida que la conciencia popular se va compenetrando del espíritu crítico de las investigaciones históricas, toma incremento la creencia según la cual no puede existir jamás un derecho natural perfecto, inmutable, igual para todos los hombres, como quería la antigua filosofía del derecho, ni es probable llegue á existir nunca, mientras las relaciones de la vida humana estén sujetas á las transformaciones *históricas*. Se comprende ya que imponer al Estado como fin el mantener *inalterable* de una manera *absoluta* un derecho individual reconocido como perfecto en una época determinada, es colocarlo en inevitable contradicción con el desenvolvimiento histórico general, haciendo además imposible todo progreso. Lejos de favorecer la libertad humana, esta antigua concepción del Estado con su exclusivo fin de defensa del derecho privado *(Privatrechtszwecke)* sirve fatalmente para imponer obstáculos serios al progreso y perfeccionamiento del individuo.

Por lo demás, tal teoría, á pesar de la escasa solidez de las ideas que le sirven de fundamento, prestó el singular servicio de hacer ver la necesidad de que el individuo no sea sacrificado á los intereses gubernamentales. En tanto que subsistan los mencionados vestigios de la teoría del interés general, nunca faltará quienes quieran recurrir á las envejecidas armas de ese sistema para defenderse.

Todavía hoy en el campo legislativo se encuentran en lucha las dos opuestas teorías que acabamos de analizar, sobre todo en el procedimiento criminal, en cuanto tiene que resolver el difícil problema de proteger el derecho del acusado contra los abusos del poder, representante del interés y de la seguridad pública. Las tendencias predominantes en el procedimiento criminal francés reflejan las ideas de la teoría del interés general, al paso que el derecho inglés, á pesar de sus grandes imperfecciones, se inspira en la idea de que el acusado goza de un derecho especial á la protección de las leyes.

5. *Vestigios de esta teoría en las obras de economistas ingleses.*—Como los inconvenientes de la doctrina del interés general se hicieron sentir, con mayor fuerza que en otra esfera de la vida, en la económica, en los escritos de los economistas, es donde se ha mantenido por más largo tiempo la tésis contraria, apoyada en la teoría de la misión de defensa y garantía del derecho privado: los sucesores de A. Smith han llegado más allá aún que él en tal sentido. Según la doctrina de los economistas que en Inglaterra suelen ser llamados los *hombres de Manchester*, el fin supremo del Estado es asegurar la plena libertad económica, y la misión exclusiva de la ley, impedir cualquier ingerencia del Estado que tienda á restringir aquella libertad. Partiendo de esto, exigen del Estado que remueva todos los obstáculos creados á la libertad del trabajo, todas las limitaciones que fueran impuestas al derecho de asociación por las corporaciones, y, lo que es más, condenan radicalmente la guerra por motivos económicos y religiosos, y consideran abusiva y perjudicial á la libertad individual la intervención del Estado para prohibir el trabajo de los niños en las fábricas (LXX). Asimismo los partidarios de tal doctrina censuran la enseñanza obligatoria, por creerla una amenaza á los derechos de la familia: las escuelas y centros de educación deben, según ellos, entregarse en absoluto á la industria é iniciativa particulares, bajo el regimen de la libre concurrencia (1).

(1) No negamos que algunos economistas,—pero no seguramente todos los discípulos del gran A. Smith, ni mucho menos, como se dice en el texto, la escuela manchesteriana en totalidad,—hayan llegado á las exageraciones que el autor les atribuye. Antes por el contrario, mejor que los pertenecientes á la llamada escuela industrialista, fueron los fisiócratas, los economistas franceses del siglo XVIII, los que miraron al Estado como á un enemigo jurado, tomando al pie de la letra su célebre aforismo: *laissez faire, laissez passer*, adicionado por el marqués de *Argenson* con la frase más significativa de la tendencia que Holtzendorf critica en ellos, *ne pas trop gouverner*, muy acorde con su doctrina de que todo lo que sale de la naturaleza es perfecto, y que las monstruo

Realmente, la legislación inglesa no consagra la teoría de la absoluta abstención en favor de las libertades del individuo; y á pesar de la gran influencia que gozan tales doctrinas, ¿es lícito pensar que al fin el Estado llegaría á una transacción para extirpar ciertos males sociales?

De todos modos, por discutida que sea la teoría, según la cual el papel del Estado queda reducido á la *mera ga-*

sidades que en lo humano se advierten son obra de ciertas instituciones sociales del Estado, principalmente sinónimo para ellos de Gobierno. Por supuesto que la aparición de tal escuela no ha sido anacrónica ni mucho menos, pues que surgió cuando la persona individual estaba confundida y anonadada por el Estado á beneficio de las grandes monarquías; de la absoluta ingerencia del representante unipersonal del poder soberano en la total vida de la sociedad, de la práctica más abusiva del «Estado soy yo,» del predominio de las doctrinas:—*Justum est quod societate ratione utentium perficit,*—y de la *Wohlfarstheorie* como para recabar el respeto y la dignidad del individuo hominal, desconocida, ya que no íntegramente negada, por el absolutismo dominante.

Y tan cierto es lo que acabamos de decir respecto al carácter del sistema de A. Smith, cuanto que no hay mejor argumento contra su supuesta tendencia á suprimir funciones del Estado, ó á mermar sus fines, que copiar á continuación lo que sobre esta interesante materia publicó el memorable profesor de Glasgow y de Oxford. Según él, la misión del Estado es: «1.º Defender la sociedad de todo acto de violencia ó invasión por parte de otras sociedades. 2.º Proteger á cada individuo en la sociedad contra la injusticia ó la opresión de cualquier otro. Y 3.º *Crear y sostener ciertas obras públicas y ciertas instituciones que el interés privado no podría establecer jamás, porque sus rendimientos nunca compensarían el sacrificio de los particulares. (La Riqueza de las naciones,* edición Guillaumin, tomo II, pág. 388): en donde claramente se advierte el reconocimiento, por lo menos, de los fines que atribuye al Estado Holtzendorff, y con él la que podemos llamar escuela orgánica en política.

Lo mismo puede decirse de muchos de los discípulos del gran economista inglés. Excepción hecha de ciertos exagerados escritores franceses, entre los cuales merecen citarse Say, que, copiando casi á los fisiócratas, dice que es mejor el Gobierno que *gobierna menos,* y Molinari, que en sus *Questions d'économie politique et de droit publique,* tomo II, páginas 247 y siguientes, considera al Estado como un mero

rantía de los derechos privados, no puede desconocerse que tiene una importancia mayor desde el punto de vista del derecho político que la caótica teoría del bienestar ó intereses generales (LXXI). La voluntad del individuo, al menos, es un factor real que puede ser considerado y reconocido; la limitación ideal de la competencia del Estado al derecho privado sólo, sería preferible siempre á la constante instabilidad de un providencialismo vacío, sin fundamento ni

productor de la seguridad, y llega á pedir que desaparezca éste, en cuanto sostiene que, como todas las demás instituciones sociales, deben organizarse bajo un régimen de libertad, y por consiguiente ejercer su misión en competencia con quien quisiera prestar estos servicios á igual ó más bajo precio, no es posible desconocer que decididos partidarios del sistema industrial, de la que los alemanes denominaron escuela de Manchester, difunden teorías del todo opuestas á las que les atribuye el autor del libro. Recordaremos á este propósito la opinión de Stuart Mill *(Principles of political economy)* al afirmar que si bien debe adoptarse como regla el *laissez faire*, se hace preciso admitir la influencia del Estado en ciertos casos, por ejemplo, la instrucción, la inspección del trabajo material (establecimientos manufactureros sobre todo), los contratos irrevocables, las sociedades anónimas, cuando se trata del interés general de una clase de ciudadanos, verbigracia, la obrera, en la beneficencia pública, en los viajes científicos, descubrimientos, etc. También es de sumo interés para España registrar el parecer análogo que tiene sobre estas cosas un economista tan eminente como Flórez Estrada, y nada mejor que copiar las siguientes manifestaciones que hace en su *Curso de Economía política*, tomo II, pág. 223: «Lo que debe hacer un Gobierno ilustrado, relativamente á la producción de la riqueza, es, después de asegurar al individuo el derecho de propiedad, la libre elección de su trabajo y las permutas espontáneas de sus productos, comisionar agentes que se informen de los descubrimientos hechos en los países más adelantados: hacer que envíen á la nación los libros, máquinas ó modelos que puedan servir para promover la industria y las plantas, semillas y animales útiles de que la nación carezca, ó que contribuyan á mejorar las que tenían y establecer escuelas experimentales, no con el objeto de ser él mismo el productor, sino para generalizar los conocimientos y hacer más eficaz el trabajo.»

Sirva lo expuesto como de distingo imprescindible á la demasiado absoluta afirmación de Holtzendorff.—(B. y P.)

objetivo alguno, y en el cual la cuestión principal habría de quedar reducida en cada caso á saber si el derecho de decidir el interés general reside en un príncipe, en una asamblea, en un cuerpo especial de funcionarios, ó en las mayorías formadas en las Cámaras. El derecho constitucional *(Verfassungsrecht)* nada ganaría con que se adoptase la teoría del «interés general» ó *bien público*. Cada órgano de la actividad política pretendería tener sobre los otros el privilegio de una capacidad especial. Es forzoso reconocer, pues, que desde el punto de vista negativo, la teoría del fin jurídico en sentido estricto acusa un progreso en el modo de concebir el Estado, progreso que las *Constituciones resumen en el título de los derechos fundamentales del ciudadano* (1) *(staatsbügerlichen Grundrechten)*. Con esto se puso una barrera al arbitrio de los príncipes, los cuales, con el pretexto del bien público, sacrificaban muchas veces los derechos de una clase social al interés de otra.

Schulze, en su *Sistema del Derecho político alemán (System des deutschen Staatsrechts*, 1865), dice lo siguiente á propósito de la teoría que examinamos:

«El Derecho aparece desligado de toda conexión con las ideas morales, y el Estado viene á quedar reducido á una asociación jurídica, algo como una especie de caja Schlözer contra incendios. Donde quiera que una concepción tan res-

(1) Por eso puede considerarse este *título* solemnemente establecido en casi todas las Constituciones escritas, ó sea las leyes constitucionales (donde no hay *Constitución*), como una de las bases fundamentales del *Estado contemporáneo* en su marcha *real* hacia el ideal del *Estado de derecho*. Ya hemos anotado que ese reconocimiento del derecho del hombre, solemnemente proclamado por las Constituyentes francesas de la Revolución, es el elemento histórico con que tan importante nación contribuye á la formación jurídica del Estado contemporáneo y del porvenir. En él, lo principal que merece notarse es lo que el autor indica; es decir, la limitación de carácter profundamente moral impuesto en la *Declaración de derechos* al poder absorbente de los gobernantes.—(B. y P.)

tringida se realice, el Estado, entorpecido y petrificado, permanecerá estacionado é inmóvil en las relaciones positivas de la vida, cayendo al fin en el *marasmus senilis*, como ocurrió con el «Sacro Romano Imperio.»

En abierta oposición con las ideas dominantes hace cien años acerca del deber del Estado, de constituirse en guardián y defensor del Derecho natural, las investigaciones históricas y el estudio comparado de los diferentes pueblos nos afirman resueltamente en la idea de que el signo distintivo de una concepción superior del Estado no está en la inmovilidad de las normas jurídicas, sino en su desenvolvimiento progresivo.

6. *La nueva terminología del «Estado constitucional» ó «Estado de Derecho» (Verfassungs oder Rechstsstaats), y en qué se distingue de las concepciones anteriores.*— Cuando en nuestros tiempos se sostiene con tanta frecuencia la tesis de que el Estado contemporáneo no puede ser de otro modo que *Estado de Derecho*, debe tenerse en cuenta que no tiene esto nada que ver con la antigua concepción del Estado protector del Derecho privado. Sólo hay semejanza en el nombre. Los que hablan hoy de *Estado* jurídico constitucional *(Rechtsstaats)*, se limitan á pedir que *el Gobierno del Estado en el orden normal de las cosas, conforme sus actos con las leyes existentes, no poniéndose en oposición nunca con ellas* (LXXII) (1). Aquí se rechaza

(1) No podemos estar conformes en absoluto con el autor en este punto. Sólo atendiendo de una manera muy general á las aspiraciones, bastante extendidas, de las modernas escuelas políticas, es justo asegurar lo que el ilustre Holtzendorff afirma acerca de lo que actualmente se entiende por *Estado de Derecho*. En nuestro sentir, pueden descubrirse en Krause, Ahrens, Röder, Gneist, y hasta cierto punto á Schäffle, en Alemania, en muchos de los publicistas contemporáneos de Italia (Arcoleo, Orlando y otros), y en el Sr. Giner, de España, datos suficientes para ver cuánto mayor alcance tiene en la actualidad la concepción del *Estado de Derecho*, que aquél asignado en el texto. Afirman con ello (Ahrens, Krause y Giner, por ejemplo), que el Esta-

también la política arbitraria de la teoría del interés general, es cierto. Pero por el solo hecho de designar al Estado como un Estado de derecho, no se dice nada terminantemente respecto del fin que el mismo debe proponerse; pues ni aun admitiendo que el Estado es un órgano de desenvolvimiento del derecho, se zanja la cuestión de saber en qué sentido y con qué dirección debe trabajar en el perfeccionamiento de las leyes existentes (1).

do tiene por fin el derecho, es decir, que la misión de carácter necesario que el Estado cumple en la humanidad, es la de realizar el Derecho, no sólo mediante la sujeción de los actos políticos á las leyes, sino también mediante la declaración constante por órganos adecuados (las Cámaras, los Tribunales á veces, la opinión pública latente, base fundamental del Estado), del Derecho oportuno en cada momento. Refiriéndose el Derecho á las condiciones precisas para el cumplimiento de los fines racionales, condiciones que han de ser puestas por un ser libre, formuladas espontáneamente por la costumbre ó de un modo reflexivo por ley escrita, el orden natural de tales condiciones (es decir, procurar por tal modo hacer la ordenación de la vida racional), y prestar directamente aquéllas que dependan del poder político, es en términos generales la misión del Estado.—(B. y P.)

(1) Ni es posible contener esto en una fórmula definida, como el *bienestar*, la *moralidad*, etc., etc.; sino que al afirmar que el Estado tiene como fin humano el jurídico especialmente, se afirma todo cuanto es preciso, dado que se sepa en qué consiste el *derecho* en sí mismo, y en qué relación *interna* y *externa* se encuentra éste con la vida humana total. En Holtzendorff, como en la mayoría de los publicistas contemporáneos, hay un obstáculo teórico, quizá insuperable, procediendo con lógica, para definir bien cuantos problemas se propongan respecto del Estado, obstáculo admirablemente vencido por Krause y sus discípulos. Nos referimos á la idea, tan generalizada, por virtud de la cual el Estado implícitamente pensado, al tratar de las cuestiones fundamentales del *Derecho político*, es el Estado nacional; olvidando que si éste es el *Estado político* por excelencia, no es, como advertimos en varios lugares de nuestra crítica, el único Estado, sino el de la nación. Dejándose llevar en absoluto de la importancia histórica, verdaderamente grande, de los organismos nacionales, y dando como fundamental en la política los rasgos generales de la europea en los tiempos que corren, el problema del fin del Estado pierde su ca-

7. *Tercera: teoría del fin moral del Estado (Sittlichkeitszweck) en sus dos formas racional y sobrenatural; Hegel y Stahl.*—La tercera de las teorías que venimos examinando asigna un *fin al Estado* esencialmente *moralizador.* El perfeccionamiento *moral* del hombre constituye en este sistema la misión del Estado, el cual debe ser un *imperio moral (ein sittliches Reich).* A él toca la *realización* efectiva de la ley moral.

Pueden ocurrir dudas acerca del lugar que á esta teoría corresponde en relación con las dos anteriores. A primera

rácter general (no abstracto) y se convierte en un problema circunstancial, excesivamente particularizado, que aspira á ser resuelto en teoría de una manera empírica y no racional, es decir, sin preocuparse de que las conclusiones teóricas lleven á censurar los resultados prácticos obtenidos por los diferentes pueblos en su vida política. Esto que decimos puede verse con gran claridad en el capítulo siguiente, con sólo considerar el procedimiento empleado por el autor (procedimiento por otra parte aplicado con verdadera lógica y de un modo hábil hasta el extremo) para indicar el fin ó fines del Estado en los límites de la política europea contemporánea y en la conciencia general de las naciones.

Ahora bien: huyendo del obstáculo con que no tropieza expresamente Holtzendorff, y que acabamos de notar al decir *fin jurídico* ó del Estado, se dice, repetimos, tratándose *del Estado* (no de un Estado histórico, ni siquiera del tipo ideal de un Estado ó serie de Estados históricos, como los contemporáneos), cuanto se puede y debe decir cuando se trata de *definir* la misión de tan importante y universal institución. Porque no se reduce tal fin jurídico á la función, en cierto sentido negativa, de garantir y defender los derechos individuales, sino que abarca toda la actividad que en los hombres se desenvuelve para efectivar el derecho, es decir, para ordenar adecuadamente los servicios que los seres libres están obligados á prestar. No concibiendo el derecho como un orden meramente exterior, social y coercible, sino como orden ético-interior incorporal, consistente en el conjunto de condiciones libremente prestadas para el cumplimiento de los fines racionales de la vida, su realización aparece como *necesaria* si la vida, que depende en su dirección de la libertad, ha de ser como debe, es decir, moral, buena, útil, conforme á su objeto. El derecho, por tanto, es una necesidad esencial. Cuando las relaciones humanas no se veri-

vista parece como una transacción entre la teoría de carácter utilitario del interés general, en cuanto carece de todo elemento moral, y la del fin de garantía del derecho privado, que necesariamente encierra una tendencia moral. Por ahora, cumple decir tan sólo que la realización de la ley moral es la teoría más amplia y más indeterminada que puede atribuirse al Estado; es la más amplia, porque el dominio de la moral traspasa con mucho los límites del derecho positivo y del bienestar material; es la más indeterminada, porque no proporciona un criterio firme para la moralidad, y además, porque la divergencia de opiniones tratán-

fican como la naturaleza de las cosas humanas pide (cuando el deudor no paga á su acreedor legítimo, el fuerte maltrata al débil, el propietario destruye su propiedad, el padre no educa á su hijo...), el derecho es desconocido, su orden está perturbado, y esto aunque las relaciones humanas á que nos referimos sean de las que no hay posibilidad de apreciar por hechos exteriores ni, por tanto, son coercibles. Ahora bien: el Estado se manifiesta en la sociedad como la organización que la misma constituye para que el orden de derecho se establezca y afirme en todos los momentos: no tanto por la fuerza material de la coacción (medio limitado é histórico) como por la fuerza espontánea del derecho mismo, manifestada á través de las conciencias que como necesario lo reconocen, lo aceptan y lo viven. Mediante él distribúyense armónicamente las fuerzas sociales, cuidando además de que la respectiva prestación de los servicios debidos por unos hombres á otros se verifique con justicia y según *ley* que nos atreveríamos á llamar *natural*. Institución para el derecho es, según éste, el Estado, ó, lo que es lo mismo, *órgano* de la función jurídica en la compleja *organización* de la vida humana. Su existencia, como la de todo órgano, está supeditada á las condiciones bajo que la función puede ejercitarse en la realidad. Por eso, siendo esencialmente la misma esa función en todos los tiempos, se manifiesta en el Estado de distinta manera, según las circunstancias.

Con lo dicho se comprenderá que al asignar aquí un *fin jurídico* al Estado, no se reduce á éste á la categoría de *medio* para la garantía del derecho privado (aunque lo es efectivamente), sino que se le reconoce una misión positiva, se le considera como un orden existente por necesidad, con vida propia y funciones adecuadas á su fin. Véase más adelante.—(B. y P.)

dose de su aplicación es mayor que la que pueda existir en la primera teoría, tocante al interés general.

Para apreciar la *moralidad*, ocurre preguntar, ante todo, si los preceptos morales deben ser deducidos de un principio racional, ó deben estar en conexión necesaria con una religión revelada.

Según sea la respuesta que se dé, la teoría del fin del Estado descansará sobre una base racional ó sobrenatural.

Hegel atribuye como fin al Estado la moralidad racional, opinión ésta sustentada ya en la Filosofía griega, y que presupone la unidad de la vida política, jurídica y moral (LXXIII).

Verdad es que esas funciones, para nosotros distintas, de la vida popular, se reunen todas en la persona humana, cuyo desenvolvimiento no puede verificarse fuera del Estado (1). Pero si se quiere que la moralidad sea realizada por el poder político, si es preciso por medios coactivos, se cae de nuevo en la antigua confusión de los deberes jurídicamente exigibles con los deberes morales, libres.

La historia demuestra que el Estado ejerció una gran influencia educadora y civilizadora indudable. Pero la acción que el mismo puede realizar en tal sentido depende esencialmente de la libertad individual, sin la cual es hasta imposible toda cuestión de conducta moral. La moralidad que en la teoría del fin estrictamente jurídico aparece apenas de una manera mediata como el producto genuino de la libertad personal, se convierte aquí en el fin primordial é *inmediato* del Estado, al menos nominalmente. Pero es de notar que representándose así el orden moral como el objeto de la acción po-

(1) Por eso el Estado, sin realizar directamente el fin moral á la manera que le entiende Hegel, y mucho menos como lo comprende Stahl, tiene una misión esencialmente moral, que es la de cumplir su propio fin jurídico; como que bien puede decirse que al realizar éste el Estado, llena plenamente una necesidad moral de la vida humana.—(B. y P.)

lítica, poco más se hace que afirmar la conocida verdad de que es imposible conciliar la coexistencia de la moralidad en la vida del individuo con la inmoralidad gubernamental. Ahora bien; comprendida de tal modo la moralidad como fin del Estado, antes parece una fórmula negativa para indicar el límite del poder político, que la determinación positiva de su objeto.

Nada más ocasionado á grandes confusiones que la inclusión en los programas de gobierno de principios y deberes puramente morales, como lo prueba la divisa revolucionaria francesa de *Libertad*, *Igualdad* y *Fraternidad*. En todo caso es absolutamente imposible, siguiendo los derroteros marcados por esta teoría, mantener distintos é independientes los dominios respectivos del Estado, de la Iglesia y de la Escuela.

Los mismos reparos pueden hacerse á los sistemas que buscan el fundamento de la moralidad en un dogma religioso, siendo indiferente en este caso para el Estado que este dogma pertenezca al islamismo (LXXIV), al derecho canónico ó al protestantismo. La justificación condicional de la teocracia en ciertas circunstancias históricas, especialmente como reacción contra el empleo egoísta de la fuerza física, no puede servir de premisa para deducción alguna.

No debe extrañar que algunos Estados católicos hayan heredado de la Edad Media las ideas en virtud de las cuales el Estado puede ser en parte investido por la Iglesia, de la facultad de atender á la salvación de las almas. Lo que sí debe causar sorpresa es que se haya pretendido de una manera seria identificar el principio protestante con esta unidad de los poderes temporal y espiritual.

Stahl, el más moderno y el más importante defensor, en nuestros tiempos, del fin eclesiástico del Estado, se expresa en estos términos en su *Filosofía del Derecho* (II, 2, 179):

«La misión, dice, del Estado se funda en el *servicio de Dios*. Representando la soberanía de Dios en lo concerniente

á la vida social, el Estado tiene el encargo de hacer observar los preceptos divinos—justicia, honestidad y moralidad.—Según las Sagradas Escrituras, la autoridad, instituída por Dios, está además llamada á servirle. Su poder y su derecho son emanaciones divinas, pero no solamente en el sentido general, como ocurre con todo derecho y poder, sino en un sentido específico, por ser la autoridad directa del mismo Dios. Así, al ejercer el derecho, no lo hace según el orden divino, como el propietario y el padre de familia, sino en cumplimiento de órdenes de Dios. La autoridad, á más del derecho, tiene una misión divina.—He ahí por qué debe aparecer revestida de *majestad*.—El fin del Estado, pues, no es simplemente el cumplimiento de las prescripciones morales; debe dirigirse al servicio de Dios, obedecerle, y erigir un imperio á la gloria divina. De este modo deben entender las autoridades y el pueblo, la cuestión.»

Semejantes ideas pueden tener su lugar propio en la enseñanza de las religiones, pero *no* en la del Estado. No son tesis filosóficas que puedan ser demostradas lógicamente; son *artículos de fe*. Tan inútil es detenerse á refutarlas desde el punto de vista de la razón, como si se tratase de combatir científicamente la creencia en las cualidades maravillosas de una imagen ó de una reliquia. Y todo esto á pesar de que Stahl, por afectación científica, pone al frente de su teoría cristiana una sentencia del poeta pagano Píndaro.

El servicio divino que el Estado debe prestar tocante á la diplomacia, la legislación, la policía, el ejército y el presupuesto, no es considerado por Stahl desde el punto de vista ideal, sino atendiendo á consecuencias verdaderamente prácticas, puesto que para él la religión cristiana no existe más que bajo la forma de sus tres distintas confesiones, fijas, inmutables y necesarias, é inevitablemente privilegiadas. Pero desde el momento en que, como sucede en casi todos los Estados civilizados de Europa, se admite la existencia de va-

rias confesiones religiosas; desde que la Escritura santa está sujeta á varias interpretaciones, poniéndose en duda hasta si puede y debe servir de norma única á la creencia cristiana, ya no es posible pensar en que aparezca como ley fundamental objetivamente apreciable para los actos políticos. Lo que ocurriría prácticamente, de realizar la idea de Stahl, es que no *sería la religión, reputada inmutable y eterna en sus preceptos, sino la teología preponderante en cada momento, la que trazase al Estado sus derroteros, indicándole el sentido hacia el cual debería moverse.*

Las varias tentativas hechas para dotar á Prusia de una *legislación* confesional sobre el *divorcio*, adecuada al carácter histórico de la teología protestante y aplicable á los sectarios de todas las comuniones religiosas, patentiza hasta qué punto es aplicable esa teoría, que, aunque suele llamarse germano-cristiana, tiene puntos de contacto muy esenciales con la teocracia judía. Una política confesional, perjudicial siempre para Prusia, y además contraria al espíritu del fundador de esa monarquía, sería imposible en absoluto en el imperio alemán, por cuanto que no descansa sobre la concepción mística de un derecho divino, como ocurrió con los emperadores de la Edad Media ó los soberanos absolutos, sino que se apoya en los principios racionales proclamados por la historia y en la base de una nación que profesa las creencias religiosas más diversas.

Es cierto, sin embargo, que las ideas tan claramente expresadas por Stahl, aún no han perdido todo su valor en la actualidad. Influyen, sin duda, todavía en la política de Prusia. Sólo así se explica cómo el espíritu liberal protestante, que tan ampliamente puede progresar en los Estados germánicos, se encuentra enérgicamente reprimido en Prusia.

A los ojos de los creyentes, la teoría teocrática de Stahl no puede ser combatida, ni aun con el apoyo de los hechos históricos que la contradicen. Nada vale para ellos que en las sociedades modernas coexistan con entera igualdad las creen-

cias religiosas, aun las no cristianas; ni en su concepto valen tampoco nada las consecuencias que pudieran sacarse de comparar la situación de esas sociedades con la decadencia de las que, como España, los Estados Pontificios y Turquía, permanecen fieles al principio teocrático; antes sostienen que tal decadencia se explica porque en esos países la ley eclesiástica, ó fué violada, ó no se formuló adecuamente.

El gran peligro de la teoría teocrática de Stahl no está sólo en su imposibilidad práctica, puesta de manifiesto por la coexistencia real de las más variadas comuniones religiosas, aun á pesar de su aplicación á la política de las leyes, sino también en la renovación del antiguo desacuerdo entre la fe y la ciencia *dentro* de la misma esfera gubernamental; de tal modo, que pudieran ser recusadas en el debate de la vida pública las pruebas proporcionadas por la experiencia y por la razón. La ciencia política aún volvería á estar al servicio de la teología, como antes de la liberación efectuada por la Reforma.

Lo que acabamos de decir es suficiente para que podamos aquilatar el valor relativo de las tres teorías. En cada una de ellas reconocemos un *ideal del Estado* más ó menos alejado de las creencias modernas; ya la unidad puramente exterior de la vida religiosa, moral y política, como pretende la última teoría; ya el perfeccionamiento de la personalidad humana, en su naturaleza individual, según la teoría del fin estrictamente jurídico; ya el desenvolvimiento del bienestar material en las sociedades, como quiere la teoría del bien público ó del interés general.

8. *Las teorías armónicas de la moderna ciencia política: Mohl, Zachariä, Schulze y Held.*—Tales especulaciones no tienen hoy valor alguno para la práctica política. No sería posible, ateniéndose á cualquiera de las tres teorías, determinar las funciones reales del Estado. De ahí se originó la tendencia natural á conciliarlas. El progreso en la concepción teórica del Estado se manifiesta en esto, porque, en

lugar de limitarle, como antes, á la realización de un fin exclusivo y único, se advierte que el Estado puede cumplir fines diversos, con lo que se ensancha la esfera propia de su actividad.

Oigamos ahora á algunos de los representantes de la moderna ciencia política.

Roberto v. Mohl dice, en su *Enciclopedia de las ciencias políticas (Encyclopädie der Staatswissenschaften):* el Estado, como organismo permanente y estrictamente unido en todas sus partes, tiene por misión «*promover* el cumplimiento de los fines vitales lícitos de un pueblo determinado y territorialmente circunscrito, obrando en tal sentido sobre los individuos y sobre la sociedad;» una misión ésta, como se ve, limitada, por cuanto que el Estado no cumple directamente los fines sociales, sino que los promueve y les presta ayuda, y además, porque la misión se determina según las aspiraciones de cada pueblo. La capital diferencia entre esta concepción y la de las doctrinas anteriores, radica en que al señalar el fin del Estado, no se sigue el camino de las abstracciones generales, sino que se atiende á las especiales necesidades de los diferentes pueblos. Cada país puede, según esto, afirmar en la Historia su carácter singular, gracias al apoyo del Estado (1). A pesar del incontestable

(1) Reconocimiento éste muy importante, como advierte Ahrens, (*Enciclopedia jurídica*, tomo III, pág. 29), y característico en la ciencia política contemporánea, pero cuyo alcance conviene precisar, porque no se debe caer en la exageración en que han incurrido algunos de los partidarios de la escuela histórica, al considerar que Derecho y Estado son manifestaciones de la conciencia popular, perfectamente distintas y peculiares en cada pueblo. Exageración ésta que, bien mirado, lleva á la escuela histórica á afirmaciones á que seguramente no pensaría llegar su célebre iniciador Savigny, puesto que son las mismas que hace la escuela idealista de Rousseau. Obsérvese, si no. Al considerar Estado y derecho como manifestaciones de la conciencia *de cada pueblo*, y no más, de modo que cada pueblo se da á sí mismo su derecho y hace el Estado (aunque sea de un modo orgánico, espontáneo, pudiéramos de-

progreso que esta concepción supone, se ocurren graves cuestiones que resolver; por de pronto ¿cómo se determinará lo que es lícito? Porque siendo evidente que para esto no basta ni puede servir de medida adecuada el capricho de cada Estado, es preciso buscar la solución en las relaciones que el Derecho establece para todos los pueblos. ¿Y cómo fijar además los límites jurídicos entre la acción coercitiva del Estado y la esfera de la vida individual? ¿Cómo determinar con precisión la distancia entre el fomento de los fines *lícitos* de la vida y las ingerencias perniciosas? ¿Debe la intervención del Estado limitarse á proteger á los que de él necesiten, ó puede ejercer tal intervención de un modo imperativo, llegando á imponer hasta determinados cultivos que considere útiles, como sucedió en otro tiempo con el de la patata?

cir inconsciente), se viene al fin á afirmar lo que Rousseau sostenía, es decir, que el Estado y el Derecho nacen de la voluntad popular. Cada reunión de hombres, según este filósofo, al constituirse en sociedad civil y al permanecer en ella, *se dan su* derecho, *forman su Estado.* En una y otra teoría, aparte esenciales diferencias que no es posible desconocer, hay una afirmación común: el Estado y el Derecho es lo que cada pueblo *quiere.* Importa poco para lo esencial del caso que el pueblo manifieste su voluntad paulatinamente á través del tiempo, y vengan Derecho y Estado poco á poco en la historia, ó que esa voluntad pueda manifestarse en un momento dado. Lo que falta á ambas teorías es precisamente el elemento esencial, necesario, universal; elemento que es preciso tener en cuenta, que la ciencia filosófica investiga y que por ser necesario y universal determina la existencia de esos Estados distintos y de ese Derecho positivo de los diferentes pueblos. Es decir, que reconociendo la importancia del elemento histórico, como hace Mohl, es preciso no desconocer que las diferentes formas históricas que el Estado reviste, hijas, en lo que tienen de variables, de la circunstancias de lugar (clima, situación geográfica, etc.), y tiempo, obedecen todas á una necesidad esencial, que tiende á manifestarse para que la vida humana se desenvuelva, según ley de la misma. (V. *Enciclopedia jurídica* de Ahrens, y las notas con que la ha enriquecido el Sr. Giner al traducirla al español; especialmente los tomos I y III.— (Véase también el *Ideal de la humanidad*, de Krause, anotado por Sanz del Río.)—(B. y P.)

En tanto que Mohl hace depender de la naturaleza propia de cada pueblo el fin del Estado, Zachariä (*Derecho político, Staatsrecht*, I, par. 13), se expresa del siguiente modo:

«La esfera del Estado abraza, según una determinación ideal, todas las relaciones exteriores de la vida humana terrestre, que están comprendidas en la noción general del Derecho, esto es, que pueden ser exigidas por medio de la fuerza, en caso de necesidad, á fin de mantener el orden en la vida común de la humanidad.»

En esta determinación ideal, la misión del Estado y sus funciones pueden llegar hasta donde es posible aplicar la coacción en las relaciones de la vida. Pero la posibilidad de la coacción existe hasta para la Iglesia, que en el Derecho canónico ha procurado á las ideas cristianas recursos ejecutivos de carácter oficial. Entre las muchas tentativas divergentes hechas para fijar el fin del Estado de una manera aceptable, merece especial mención la de Schulze (*Sistema del Derecho político alemán, System des deutschen Staatsrecht*, 1865, pág. 136), según el cual los verdaderos fines del Estado no son más que aquellos á que aspiran los individuos que en el Estado viven.

«Las aspiraciones, dice, del hombre civilizado, pueden ser reducidas á tres direcciones fundamentales:

1) *Vida económica (Wirthschaftliches Leben)*, en la cual el hombre dirige su actividad sobre la naturaleza exterior, con el fin de alcanzar los bienes que encierra. Fin: el *bienestar (Wohlstand)*.

2) *Vida social (Gesellschaftliches Leben)*, en la que los hombres procuran regular racionalmente sus relaciones. Fin: el *orden*, especialmente el derecho.

3) *Vida educativa (Bildungsleben)*, en la cual el hombre dirige su actividad á su propio mejoramiento y perfección. Fin: la *educación*, es decir, no sólo la instrucción, sino también el desenvolvimiento moral y religioso.»

Más adelante añade:

«Esas tres direcciones fundamentales de la vida humana caen todas bajo el dominio del Estado, pero no en todos sus aspectos, sino sólo en cuanto son fines de la comunidad social tomada en conjunto; no es la totalidad de la vida humana la que interesa al Estado, sino la totalidad de la vida de la comunidad social humana.» (LXXV.)

Finalmente, Schulze circunscribe mucho la misión del Estado en lo tocante á los intereses intelectuales, pues sólo permite una intervención *indirecta* de aquél en éste, y eso cuando la iniciativa privada no es suficiente. Dado el sentido de Schulze, puede decirse que el Estado tiene fines inmediatos y mediatos (ó subsidiarios) (1).

Aunque en las ideas que en sustancia acabamos de exponer, la determinación del fin del Estado se hace con una

(1) Opinión parecida, en cierto modo no más, á la de Ahrens, por cuanto este ilustre filósofo asigna al Estado un fin *inmediato*, propio, independiente, al cual responde su actividad, y otro fin *mediato*, lejano, intrínseco, que es el fin humano en general, á cuyo cumplimiento contribuye el Estado, no directamente, como cuando realiza su fin propio, sino indirectamente, por cuanto que, cumpliendo esto, presta al cabo condiciones esenciales, de las cuales depende la realización de aquél. Tomadas las cosas sólo en este sentido, pudiera decirse que todas las instituciones humanas tienen, como el Estado, dos *fines*. (Véase acerca de esto el *Derecho natural* de Ahrens, y, sobre todo, su *Organische Staatslehre*, cap. I, pár. 4.) Sin embargo, bien determinado este punto de vista de Ahrens, puede servir para explicar la relación del Estado con los fines de cultura que suelen asignársele por varios autores, y entre ellos Schulze, Bluntschli y el mismo Holtzendorff. En efecto; el Estado, ejerciendo dentro de límites propios su acción y sus funciones, puede: primero, contribuir á la realización de los llamados fines de cultura, prestándoles condiciones jurídicas, ordenando con arreglo á derecho las fuerzas sociales; y segundo, realizar directamente ciertos fines necesarios, no porque su realización sea de su instituto, sino porque, dada su situación en la vida social, puede encontrarse en posición del ser obligado de una relación jurídica en que aparece el fin como necesario. Esto, que sólo anotamos, reclama, para explicarlo adecuadamente, muy amplios desarrollos, que el límite natural de esta nota no nos permite.—(B. y P.)

amplitud no admitida generalmente en el Derecho político, todavía cabe dudar si desde el punto de vista de los principios la misión del Estado consiste en ensanchar ó restringir la misión del individuo en la vida de la comunidad. Por otra parte, la nación promueve fines en el Estado esencialmente distintos de los fines de los individuos. Éste siente las mismas necesidades y tienen los mismos intereses en Suecia, Inglaterra y Dinamarca, que en Alemania. No sería fácil, según ello, explicar atendiendo tan sólo á las aspiraciones del hombre civilizado, la diversidad y multiplicidad de los Estados, y las particularidades de su naturaleza política respectiva.

Como Schulze, *José von Held* (en sus *Elementos de Derecho político universal*, 1868) admite también una triple misión en el Estado; primeramente un fin *humanitario (menschentheitlich)*, que el Estado cumple de una manera que le es peculiar. En segundo lugar, un fin *político (staatlich)*, que cumple mediante el Derecho, y en virtud de lo cual tiende á elevar la individualidad de todos sus miembros en todas las direcciones de la vida humana á la más alta perfección posible en una unidad armónica y en una conciliación pacífica; y, por fin, un fin *privado (privat)*, consistente «en reunir, conservar y aplicar todos los medios materiales para la consecución de los fines.» Este último, que, según las palabras del autor, más que fin, es *medio*, no parece estar bien clasificado al lado de los otros dos: hoy, hasta contrario es al uso corriente en el lenguaje jurídico hablar de un fin privado *(Privatzwecke)* del Estado (1) (LXXVI).

(1) Es bastante común en los autores confundir con el fin del Estado determinadas direcciones de su actividad, que deben su existencia á objetos necesarios en la existencia de esta institución. En este defecto cae Held, y el mismo Holtzendorff. Por lo que al primero se refiere (que es el que ahora importa), incurre en tal defecto al proponer como fin del Estado el que él llama su fin *privado* (denominación,

9. *Falta de precisión de los actuales sistemas*—No entra en nuestro propósito hacer el examen de todas las teorías que en estos tiempos se han formulado acerca del fin del Estado. Lo que queda dicho es suficiente para demostrar la falta de acuerdo en las opiniones de los maestros más eminentes en el Derecho político, en una cuestión aparentemente tan sencilla como la de fijar cuál es la misión que al Estado incumbe desempeñar. Verdad es que, aun suponiendo que *uno* al menos de los fines asignados al Estado fuese generalmente admitido, quedaría por decidir si con ello ganaría la política cosa alguna. En todas las teorías á que aludimos se nota gran falta de precisión; descansan en concepciones abstractas del Estado, por lo que no es posible tengan aplicación adecuada al desenvolvimiento político de nuestra época y á los Estados reales históricos de la actualidad. Quizá semejante falta de precisión no ofrezca grandes inconvenientes desde el punto de vista del Derecho político universal y en el esclarecimiento de sus doctrinas. ¿Debemos, á pesar de todo, considerarla como *inevitable?* Así parecían

en nuestro concepto, no tan impropia como el ilustre Holtzendorff la califica). En efecto, esa misión privada no constituye un fin propio del Estado, no es de los que determinan y razonan su existencia; es fin del Estado, sí, pero sólo en un respecto; en cuanto el Estado precisa dirigir su actividad á «*reunir*, *conservar* y *aplicar* los medios materiales para el cumplimiento de su fin.» El Estado, aunque es un orden interior ético, cuyo criterio se afirma en la conciencia humana libre, es á la vez orden exterior, formal, orgánico, que se manifiesta visiblemente bajo la forma de un Gobierno (en el más completo sentido de la palabra). Ahora bien, todo él tiende á cumplir ese fin; pero lo primero que hace falta para que ese fin pueda cumplirse es *formar* la constitución y luego conservar el organismo político (funcionarios, territorios, etc., etcétera.) De ahí una función en el Estado que tiene como objetivo tal constitución y conservación necesarias, que es lo que equivocadamente Held comprende en el fin privado, y que, en nuestro concepto, no es otra cosa que la *administración* del Estado, y la actividad por éste desplegada en tal sentido, la función administrativa. Acerca de este hemos hablado ya en la nota de la pág. 75.—(B. y P.)

opinar algunos publicistas. Gerber, por ejemplo, dice en sus *Elementos de un sistema del Derecho político alemán*:

«La determinación teórica de los fines del Estado no pasará nunca de las esferas de las ideas generales; sólo de una manera muy poco precisa se podrán fijar los límites que separan el dominio de la libertad individual del de la voluntad del Estado en lo tocante á la perfección de la vida moral de la comunidad.»

Si esto es así, lo mejor será renunciar á hacer nuevas tentativas de esa especie, porque es muy discutible la utilidad que pueden reportar esas puras ideas generales y esos límites vagos é indeterminados.

La política práctica exige la precisión y claridad en las ideas relativas á los fines del Estado. En teoría es preciso saber, ante todo, cómo tales fines pueden ser señalados. Sólo después de resuelta esta cuestión se puede comenzar á examinar lo que esas investigaciones así preparadas hayan revelado. Hasta los presentes tiempos la conciencia científica de cada escritor ha sido la única autoridad en que se apoyan las teorías acerca del fin del Estado, y por esto sin duda ocurre que el problema del fin del Estado, como otros muchos problemas, es aún objeto de tan reñida controversia.

CAPÍTULO VIII

De los fines reales del Estado, particularmente del fin de potencia nacional (Machtzweck).

1. Los fines reales del Estado dependen del diferente modo de comprenderlos que tiene la conciencia nacional.—2. Su fijación pertenece á la Psicología nacional.—3. Limitación de este estudio á la esfera del Derecho internacional europeo.—4. Tres maneras del fin real del Estado, según la conciencia de la nación.—5. *El fin de potencia nacional* es el esencial y el más antiguo en el espíritu del pueblo.—6. Determinación cuantitativa del fin de potencia en la antigüedad clásica y en los tiempos modernos.—7. Limitación del fin de potencia por el Derecho internacional.—8. Consideraciones que pueden influir sobre la potencia política de los Estados particulares; garantías de neutralidad de Suiza y Bélgica; la situación geográfica como factor de la potencia nacional en Alemania y en los Estados Unidos del Norte de América.—9. Las instituciones existentes del fin de potencia en el ejército, la marina, la diplomacia y los consulados.—10. Los ejércitos y las embajadas en la época moderna.

1. *Los fines reales del Estado dependen del diferente modo de comprenderlos que tiene la conciencia nacional.*—La doctrina moderna del derecho del Estado alcanza á determinar de un modo más preciso, y políticamente más útil á los fines de aquél, ya se investigue (como especialmente, *Zachariæ* y *Schulze)* mediante proceso negativo lo que debe quedar *fuera* de la esfera coercitiva, ya (como en particular *Mohl* y *Held)* se trate de señalar lo que corresponde á la naturaleza propia de cada pueblo. Nos proponemos ahora fijar la concordancia ó analogía, y la divergencia ó disparidad de las ideas que las naciones se forman de los fines del Estado en la época actual, bien respecto al lado negativo de su abstracción, ó al positivo de su actividad.

En primer término, está fuera de duda que los fines reales de la vida del Estado emanan de la *conciencia* íntima

de las naciones, y nunca solamente de las construcciones teóricas de un Estado ideal, ni de las exigencias egoístas de los partidos, como tampoco puede atribuirse á las doctrinas generales del Estado *(Allgemeine Staatslehre)* otra misión, en esta materia, que la puramente crítica.

De aquí que lo que debe ocupar un lugar importante en la Política son las ideas arraigadas en el espíritu de la nación, en cuanto á la misión del Estado; y precisamente hemos de hacer constar que los pueblos organizados políticamente no suelen tener ideas claras acerca de los fines de éste; por eso puede asegurarse que la conciencia plena y acabada del papel de la institución para el derecho es un signo convincente de su cultura política superior, que no tiene parecido en los pueblos poco adelantados, para los que el Estado se presenta como una ley fatal de la naturaleza ó como una revelación sobrenatural.

2. *Su fijación pertenece á la Psicología nacional.*—3. *Limitación de este estudio á la esfera del derecho internacional europeo.*—Una acertada y conveniente investigación acerca de las ideas que sobre este punto sustentan los pueblos actuales corresponde directamente á la serie de problemas en que se ocupa la *Psicología nacional,* que debe al propio tiempo, y en primer término, descubrir los grupos análogos por razón de dichas ideas. Basta para nuestro propósito que nos fijemos en aquellos organismos políticos que por su homogeneidad de desenvolvimiento y por su paridad de situación geográfica han tenido expresión cabal en el *Derecho internacional europeo* (1).

(1) Como acerca de la limitación que esta manera de entender las cosas entraña, hicimos repetidas alusiones varias veces, no creemos neeesario insistir. Échase de ver, según indicamos ya, en Holtzendorff cierta falta de precisión en todo lo referente al concepto del Estado como objeto posible de la propia reflexión, á diferencia del estudio que del mismo puede hacerse, atendiendo tan sólo á sus manifestaciones históricas. Acerca de este punto remitimos al lector á las obras tan-

Creemos sumamente indispensable, para comprender los fines del Estado, la comparación de muchos Estados; y por desgracia, se ha tratado de estudiar abstractamente la institución política en sus principios, de explicar su poder mediante sus atributos esenciales, y hasta de apreciar las diversas formas que puede revestir, aislándole de los demás Estados entre los cuales vive y se mueve. En la mayor parte de los casos se han limitado á estudiarle en sus relaciones con los ciudadanos y con la Iglesia. Sería imposible adquirir las nociones más indispensables de la naturaleza del Estado, sobre todo las que se necesitan precisamente por tratar en abstracto de la doctrina del Estado, separando el Derecho político del internacional (sólidamente apoyado en estudios etnográficos). El método que consistiera en determinar la misión del Estado según las necesidades individuales, sería por todo extremo ruinoso. Encontramos defectuoso de todo punto el procedimiento de determinar los fines del Estado atendiendo sólo á las necesidades de la vida individual. El pueblo, considerado como un cuerpo social, dotado, en relación á los otros pueblos, de una común voluntad y de una conciencia común, es la única base propia para dicho estudio, y de tal principio deben deducir las ciencias políticas sus nociones históricas.

4. *Tres maneras del fin real del Estado, según la conciencia de la nación.*—El Estado encuentra sus fines políticos reales en los objetos esenciales señalados por la con-

tas veces citadas del Sr. Giner y al *Ideal de la Humanidad*, de Krause. En esta magnífica literatura puede verse cómo, sin caer en abstracciones é idealismos y utopias, puede investigarse el fin del Estado atendiendo á su propia naturaleza, y teniendo en cuenta que, si no hemos de encerrarnos en la rutina y en el empirismo, es preciso pensar respecto del Estado, como en todo, de la manera de afirmar su idea cada vez con más amplitud y rompiendo cada vez también más con las limitaciones y estrecheces dentro de las cuales aparece en la historia.—(B. y P.)

ciencia popular: en otros términos, en los objetos que el espíritu de la nación propone prácticamente al Estado.

Las relaciones fundamentales que descubre la conciencia nacional en las operaciones políticas, se presentan por todas partes bajo tres formas al menos, según que se suponga.

1) *El pueblo en su territorio circunscrito, frente de otros pueblos;*

2) *El pueblo en la unidad conjunta de su voluntad, enfrente de las personas individuales.*

3) *El pueblo en su unidad de vida, enfrente del conflicto de los intereses de las personas sociales que dentro de él se dan.*

Cada uno de estos tres momentos es de tal naturaleza é importancia política, que la contradicción entre él, y la organización del Estado, que ocurriría cuando se sobrepusiera á la voluntad colectiva, conduciría rectamente á la imposibilidad de aquél.

Nosotros sostenemos que en esta triple combinación el Estado desaparecería necesariamente:

cuando naciones extranjeras sustituyeran de un modo permanente su voluntad á la del país mismo (conquista);

ó bien cuando el individualismo se sobrepone, como norma de vida, á la potencia colectiva (anarquía);

ó bien cuando la hostilidad entre las clases sociales hace imposible la existencia común (disolución, ruptura violenta ó revolución).

Nace de estas tres relaciones esenciales de la conciencia nacional, la necesidad de admitir tres fines del Estado: de la primera, el fin de potencia *(Machtzweck)* nacional; de la segunda el fin de la libertad ó del derecho (*Freiheit oder Rechtszweck)*, individual, y de la tercera el fin de cultura *(Culturzweck)* social (1).

(1) Acerca de esta manera de plantear y resolver la cuestión del fin del Estado, ocúrrense no pocas observaciones que hacer. Por de pronto, debe recordarse lo que en la última nota del capítulo anterior de-

Vamos á estudiar ahora sucesivamente estos tres fines que sirven de fundamento á la política práctica, para explicar al mismo tiempo su *especial* modo de aparecer en la vida de cada pueblo. Ante todo, una observación.

La misma multiplicidad de los objetos en la determinación del fin del Estado es un progreso histórico, comparado con la unidad de una alta concepción absoluta, en la que la

cíamos con ocasión de la teoría de Held.—Holtzendorff, como ese notable escritor, confunde el fin propio del Estado con las direcciones particulares que la actividad de éste toma para el desenvolvimiento pleno de su vida, y en último término, para cumplir su fin. Sólo así se concibe que se hable de un fin de potencia nacional *(Machtzwech)*. Bien mirada la cuestión, la potencia nacional es una función del Estado nacional, y en general de todo Estado, pues todo Estado necesita de ese poder y lo organiza para cumplir su fin; en sí mismo el poder no es un fin del Estado; por más que aparezca éste realizando esfuerzos y reuniendo medios para organizar y dirigir ese poder. Por circunstancias especiales, ocurre que el Estado dirige su atención especialmente á la constitución y conservación de su potencia (como sucede hoy en Alemania, por ejemplo); pero aun este caso, debe notarse que el fin del Estado no es *eso*, sino que *eso* se hace por razón del Estado, para que éste, existiendo, pueda cumplir su propio fin, que no es otro al cabo que la afirmación constante y la defensa no interrumpida del derecho en la esfera propia de la vida humana que en él se comprende. Pudiera admitirse que la potencia nacional, tomada en un sentido ético muy amplio, indicando algo así como el *mens sana in corpore sano* del individuo, y refiriéndose con ello á la educación y desenvolvimiento de todas las fuerzas y potencias en el Estado comprendidas (como diría Bluntschli), constituye elemento del Estado, aunque siempre en el sentido de que organizando esa potencia el Estado se propone, no la organización en sí misma, sino realizar por ella su misión jurídica. Considerado el derecho, no como una ley abstracta impuesta á la conducta humana, sino como propiedad característica del ser libre y considerando al Estado como el sujeto activo del derecho, el que lo declara y lo cumple, el que lo siente, lo piense y lo quiera y lo realice, se concibe el poder como la actividad con que el Estado cuenta para hacer efectivo el derecho, no sólo mediante la coacción, sino mediante el esfuerzo espontáneo y positivo que la vida jurídica supone, y que se traduce en costumbres, leyes, instituciones y demás.—(B. y P.)

idea. ya del derecho individual, bien de la potencia política nacional, se desvanecía.

5. *El fin de potencia nacional es el natural y el más antiguo en el espíritu del pueblo.*— El fin de potencia nacional *(der nationale Machtzweck)* es la concepción más primitiva, más natural, y por lo tanto la que más ha predominado en el transcurso del tiempo. No significa otra cosa que la garantía de la vida especial, propia é independiente de la nación en sus diferencias ó en sus antiguas oposiciones con otros pueblos. El mantenimiento y la defensa de la existencia exclusiva de la nación contra las fuerzas enemigas, como necesidad de la comunidad bien organizada, *toca perdurablemente al Estado;* precisamente la historia nos enseña que éste ha sido el motivo más *universal* de la constitución del cuerpo político.

6. *Determinación cuantitativa del fin de potencia en la antigüedad clásica y en los tiempos modernos.*—Según una ley de fácil y sencilla comprensión, el fin de potencia y los medios á propósito para cumplirle, dadas las exigencias del sentimiento nacional, tienen tanto más importancia para cada país, cuanto más amenazado se encuentre por sus vecinos. Esta ley explica con suma facilidad los objetos de la vida política que la historia de los Estados pone en evidencia, objetivos que son precisamente los de las naciones civilizadas de la Europa actual.

Según las ideas del mundo antiguo, la existencia política nacional como fin supremo del Estado, no era posible más que sobre la base de la supremacía de una nación respecto de las demás, ó de una alianza momentánea con las naciones limítrofes poderosas; á menos de nna sumisión parcial á su voluntad, en algunos casos raros acompañada del sistema de aislamiento de los súbditos de un Estado (LXXVII). Negación de derechos á los extranjeros, desprecio de todo lo que era regnícola, separatismo estrecho en el derecho privado, en la cultura, en la religión; tales eran las consecuencias

naturales del antagonismo en lo que toca al fin de potencia de los diversos Estados. O aislarse del comercio universal, ó conquistar el mundo: no encontraban medio de salir del dilema: únicamente radicaba la diferencia en la distinta manera que tenía cada país de combinar los elementos de la potencia organizada, bien como teocracia, acumulación de metales preciosos, colonización y comercio, ó bien como concentración de la fuerza militar, ó bien, por último, bájo las formas de mezcla y fusión de muchos factores del poder. Pero siempre aparece el derecho individual completamente dominado en la vida nacional, y, viceversa, la desmoralización del derecho, de las costumbres y de la religión avanza entre los persas, los griegos y los romanos, en la medida en que se aminora en el espíritu del pueblo el temor por su independencia, debido á la extensión incesante de las conquistas.

Lo contrario sucede hoy, á consecuencia de las modernas ideas que se han abierto paso en el derecho internacional europeo: también ahora existe necesariamente pluralidad de Estados asociados, con independencia natural, constituyendo naciones; pero las garantías de su sustantividad política dependen de sus relaciones políticas y de su reconocimiento recíproco. Desde el momento en que va poco á poco desapareciendo la enemistad entre las naciones, y que los pequeños Estados renuncian de buena voluntad á fundar su estabilidad en la fuerza bruta, también las opiniones acerca de la necesidad de una sólida potencia organizada pierden su antigua influencia. Tan cierto es esto, cuanto que hace ya mucho tiempo que los libros que se ocupan en determinar el fin del Estado nada dicen acerca de aquellos medios de garantizar la existencia nacional contra las pretensiones de los demás. Inútilmente se busca en ellos una sencilla demostración de que el Estado tenga como misión importante el poner á cubierto al sentimiento de comunidad existente en el pueblo, de las perturbaciones y hasta de las negaciones procedentes del exterior.

Ya en la antigüedad se hacía sentir la ley que notamos en los tiempos modernos. Sin embargo, algunos que muestran bien escaso conocimiento, por cierto, de la organización política de los grandes pueblos, sueñan para el presente con instituciones cuyo carácter común es una marcada hostilidad contra las tradiciones de lo pasado: división de los grandes Estados, sustitución de éstos por pequeños cantones, constitución, por ejemplo, de los Estados unidos de Europa, soberanía de los municipios, supresión de los ejércitos permanentes, gobierno de las Asambleas, que no solamente legislen directa é inmediatamente, sino que ejecuten y juzguen. Lo raro y breve de las guerras en los tiempos modernos ha fortificado tanto las ideas de seguridad; que cada interrupción de la paz, al menos comparada con las de la Edad Media, se atribuye mejor á un acto de la voluntad personal del jefe del Estado que no á la manifestación real de enemistad de los pueblos (LXXVIII).

Sería muy injusto el que no concediera la importancia que tienen á las pretensiones de sustituir al empleo de la fuerza las decisiones imparciales de un tribunal de árbitros, al azar de los combates y al refinamiento que la técnica moderna ha introducido en los medios de destrucción, el examen profundo y detenido de los puntos litigiosos; á la guerra, la paz perdurable. La «paz sobre la tierra» es el voto de toda alma sinceramente religiosa, el término de las aspiraciones morales del ideal de la humanidad.

En la práctica política permanecerá, no obstante, el *fin de potencia* como una necesidad imperiosa, en tanto que un pueblo mantenga pretensiones injustificadas con relación á otro, y que la noción del derecho se halle de tal modo dominada por prejuicios populares, que se impongan ideas completamente contrarias á aquellas generosas concepciones.

Hasta estos momentos, todos los Estados importantes de Europa parecen adoptar una manera especial en la solución

de las cuestiones territoriales que tienen con otros: así sucede con Rusia, relativamente á Polonia, á las comarcas eslavas del Danubio, al Asia Central y á Turquía; con Grecia en cuanto á Creta, Tracia, Epiro y Tesalia; con Italia en el Trentino y las provincias ribereñas del Adriático; con Alemania en cuanto á sus fronteras del Norte y Alsacia y Lorena, sin hablar de las pretensiones de Bohemia, Galitzia é Irlanda (1). El derecho positivo no ofrece en la resolución de estos problemas ningún procedimiento que sea aceptado por los Estados interesados, puesto que no existe, que sepamos, acuerdo acerca de la opinión sustentada por algunos, ya de la prohibición de intervenir en los negocios de naciones extrañas, ya de que cualquiera parte, por ínfima que sea de un Estado, tiene el derecho absoluto de separarse de él (LXXIX). Además, es preciso convenir en que únicamente una inteligencia puede asegurar el progreso en las relaciones internacionales del Estado; por eso no cabe desconocer que el Estado que más adelantado en la civilización se encuentre, debe estar siempre á la expectativa de la actitud de sus vecinos menos cultos en este respecto.

7. *Limitación del fin de potencia por el derecho internacional.*—No hay duda de que el fin de potencia de un Estado en sus relaciones con las naciones extranjeras se encuentra limitado por el moderno derecho internacional, que rechazando toda pretensión de monarquía universal ó de soberanía de los mares, presupone el recíproco reconocimiento de los derechos de cada pueblo en la comunidad.

(1) En situación análoga á las citadas en el texto se halla España por lo que toca á Gibraltar, á ese pedazo de tierra que posee abusivamente Inglaterra, sin otro derecho que el de la fuerza, y que, además de ser una flagrante lesión de los principios de justicia internacional, un testimonio vivo contra ese pretendido papel de mediadora y árbitra que en casi todas las cuestiones europeas ejerce la nación inglesa, es motivo de interminables querellas y de frecuentes cuestiones entre los Gobiernos de ambos países, por la dificultad que tiene España de impedir el contrabando por aquella frontera.—(B. y P.)

De este modo se establece una condición que faltaba antes; pero semejante reconocimiento de la independencia de un Estado ó de una dinastía que con justo título ejerza la soberanía, no excluye, ni las modificaciones territoriales, ni las internas revoluciones, pues que se preocupa únicamente el derecho internacional *de hacer constar un hecho sin consideración á la legitimidad de su origen;* por donde se aprecia fácilmente la diferencia fundamental que existe en la manera de apreciar las cuestiones territoriales entre la antigüedad y los tiempos modernos.

Antes era cosa universalmente admitida la adquisición por la fuerza de un territorio extranjero, que hoy no tiene justificación posible sino cuando responde á una idea superior de formación de naciones, ó como medio de conservación del Estado contra enemigos declarados (1).

8. *Consideraciones que pueden influir sobre la potencia política de los Estados particulares: garantías de la neutralidad de Suiza y Bélgica: la situación geográfica como factor de la potencia nacional en Alemania y en los Estados Unidos del Norte de América.*—A pesar de aquella restricción, la medida en que el Estado hace hoy uso de los medios necesarios admisibles para la protección de su independencia, son muy variables. A la política pertenece,

(1) No puede pasar sin correctivo la escueta doctrina mantenida en el texto: si bien aceptamos la idea de que un Estado está autorizado para extender su territorio por medio de la conquista, cuando así lo exige la suprema necesidad de su conservación contra enemigos declarados, no así admite justificación posible la adquisición á viva fuerza de todo ó parte de un país, respondiendo al fin superior de formación de naciones; porque aun cuando se halla fuera de duda que la nacionalidad no se origina de un mero acto voluntario en su nacimiento, influyen ciertas causas completamente involuntarias, que no podemos estudiar ahora. También es verdad que la imposición brutal de la fuerza más desliga que une, y en vez de lazos de amor y de cariño, funda un Estado de odios y rivalidades, que tarde ó temprano dan al traste y con aquella artificial y deleznable unión; buena prueba de esto fueron en

ante todo, señalar el justo límite en que debe emplearlos, según la naturaleza de sus fuerzas é intereses, sin perder de vista lo que pide el derecho internacional y demanda la civilización universal humana, y obrando, por supuesto, para moderar las excesivas pretensiones del sentimiento nacional. Los varios motivos determinantes que pueden influir en la medida del fin de potencia y en los medios necesarios para realizarla, se resumen en estos tres puntos, á saber:

en las garantías internacionales relativas á la conservación del Estado;

en la situación geográfica;

en las condiciones de desarrollo de la vida interna del Estado.

Tendremos ocasión de ocuparnos en el tercer punto al examinar la relación del fin de potencia con los otros dos del Estado (en el último capítulo). Ahora trataremos de los primeros, que se hallan en estrecha conexión con aquél.

Para resolver la cuestión de la existencia del Estado es importante, en cuanto á sus medios de potencia exterior, tener en cuenta qué valor conceden las naciones que viven en estrecha comunidad de derecho de gentes á la integridad de la que ha sido reconocida por ellos.

Y, además, en qué medida se encuentra desarrollado el sentimiento del derecho en el espíritu del pueblo en

la antigüedad las consecuencias de las conquistas de Persia en Grecia, las recíprocas de Alejandro en el Oriente; la disolución fácil de la inmensa dominación romana, la terminación fatal de la obra de Carlomagno, la pronta ruina del imperio universal de España, la desaparición momentánea de la colosal obra de Napoleón y las amenazas de que está preñado el tiempo presente contra las últimas conquistas de Alemania.

La superior, la altísima idea de la formación de naciones que, mejor que las que existan, pueden organizarse en *estado de derecho*, habrá de cumplirse, no por la fuerza, que es la mayor negación de este principio, sino por la aquiescencia mutua que producen la comunidad de lenguaje, de raza, de territorio, de historia, y, sobre todo, de cultura y civilización.—(B. y P.)

los Estados vecinos, y cómo influyen en su actitud con esa nación.

El grado más alto del valor jurídico de la independencia de un Estado relativamente á la esfera internacional, se funda en *la garantía colectiva de neutralidad* de ciertos Estados ó territorios. En esta situación se encuentran, sin hablar del Luxemburgo, Suiza y Bélgica. Poco ó insuficientemente aptas para defenderse por sí mismas contra vecinos mucho más poderosos que ellos, estos dos países fundan su independencia en el reconocimiento de las grandes potencias, que se apoyan á su vez en que lesionaría los intereses europeos el hecho de que cualquiera de ellas se anexionara dichas naciones. No obstante tales seguridades, no se creen ambos Estados en situación de renunciar en manera alguna á tener un ejército hasta excesivo para atender solamente á la necesidad de su seguridad interior. Mas como las ventajas de su neutralidad, garantizada por anticipado, penden de la condición de no comprometerse en ninguna empresa política exterior, y como la recíproca rivalidad de las grandes potencias constituye una protección relativamente más eficaz contra toda agresión inopinada, la limitación de los aprestos militares, puede verificarse en ellos mejor que en otros países, reduciéndolos al límite estricto de la defensa. Sin embargo, durante la guerra franco-alemana de 1870-71 ocurrió que los Estados neutrales estaban amenazados precisamente cuando se libraban grandes batallas en la proximidad de sus fronteras y los ejércitos en retirada se veían obligados á penetrar en su territorio; así, la batalla de Sedán determinó la violación de las fronteras belgas, y la derrota de Bourbaki las de la Helvecia. Ambos Estados estuvieron entonces expuestos á sufrir de rechazo los efectos de la guerra. Estos acontecimientos demuestran hasta qué punto se recomienda á los otros Estados la organización del ejército suizo. Antes de emitir opinión definitiva acerca de esto, preciso será examinar si desde el punto de vista del derecho internacional cabe

comparar la situación política de estos Estados con la de Suiza. Por de pronto, se ve que, aleccionadas por la experiencia hecha, personas competentes en el país citado, estiman que deben aumentarse las fuerzas defensivas de la nación. Lo mismo ocurre en Bélgica, en donde hace tiempo que se piensa en plantear el servicio universal obligatorio en el ejército.

Además, siempre que un Estado se ve obligado, por la amenaza de un gran peligro, á poner en línea sus fuerzas militares, es preciso tener en cuenta su situación geográfica, la configuración de sus fronteras y la naturaleza y dirección de las vías de comunicación que se comunican con el exterior (LXXX).

En atención á lo dicho, se comprende fácilmente que la misión de potencia nacional presenta un aspecto completamente distinto *en los Estados de la Unión americana y en Inglaterra*, que en Alemania, por ejemplo. A nadie se le ha ocurrido que la gran República transatlántica pudiera haber perdido su independencia á manos de esta ó de la otra nación del Viejo ó del Nuevo Mundo, ó haber sufrido una pérdida de su territorio á consecuencia de una mano armada, aun en los momentos más terribles de la guerra civil. *Políticamente, los Estados Unidos representan una íntegra parte del mundo (einen ganzen Welttheil).* A su lado, los demás Estados del mismo continente, con su corta densidad de población, no son otra cosa que pequeñas potencias políticas, no obstante la vasta extensión del territorio que ocupan. Todo lo que la Federación americana puede temer del exterior, son las incursiones de algunas hordas inquietas de indios, y para rechazarlas bástale un puñado de soldados bien organizados. Un ataque imprevisto de parte de cualquier potencia europea, hoy al menos, entra en el dominio de lo increíble; y, al propio tiempo, la gran República de allende el Atlántico no tiene interés alguno en su porvenir en las cuestiones territoriales de los Estados del viejo mundo.

No disfruta de esta favorable situación, en cuanto á las

relaciones exteriores, Alemania. Hay perpetua discusión sobre sus fronteras por los cuatro puntos cardinales. Los daneses, los eslavos y los latinos las amenazan constantemente. Campo de batalla de los ejércitos de todas las mayores naciones europeas, asiento de cuantos Congresos decidieron acerca de la paz, retirado punto de reunión de los intereses políticos más importantes, colocada precisamente en medio de tres grandes Estados militares, la historia del tiempo pasado le ha enseñado que solamente á condición de mantener la integridad de su fuerza con la guerra y de renunciar á la influencia exterior, podía disfrutar de la recompensa de la tranquilidad tan deseada. Al estado á que han llegado las cosas en Europa, Alemania se halla en la alternativa de dejarse despreciar ó demostrar á sus vecinos que en el campo de batalla será, con toda seguridad, por lo menos, igual á ellos en potencia militar.

Alemania, como Estado federativo, debe acentuar con energía su poder exterior (sobre la base defensiva), por exigirlo así ineludiblemente la naturaleza de las naciones limítrofes. Si se quisiera fijar la medida relativa de la importancia de la organización de los grandes ejércitos, podría decirse que las fuerzas defensivas de un país deben estar en razón directa, cuantitativa y cualitativamente, de los puntos vulnerables del territorio, de la potencia y del grado de acometividad de sus vecinos, y de la inseguridad de las alianzas en caso de derrota. También sucede que la potencia más débil en la guerra suele aprovechar las fronteras de los Estados neutros como defensas naturales por el flanco ó por la espalda.

Otra dificultad con que tuvo que luchar la unidad alemana consistió en que los países limítrofes, excitados por el interés de poner trabas á la potencia política de aquel Estado, impedían su constitución. Antes de 1866 se advertían muchos puntos de contacto con Polonia: su unidad tropezaba con las pretensiones opuestas de las tres mayores potencias

militares del Continente, y es sorprendente que se haya olvidado tan pronto la actitud de Rusia y de Austria enfrente de las pretensiones unionistas de Prusia en 1850. Dejó casi en absoluto de atenderse á la conexión existente entre el movimiento alemán y la alta política europea, en cuanto quedaron fuera de cuenta los poderoso medios de que dicha nación disponía, y que tanto podían influir en el desarro llo y resultados de la acción continental. El mismo complemento y perfección de nuestra unidad en 1870 estuvo á punto de ser amenazado por la alianza, cuidadosamente amañada, de los franceses con los austriacos y los italianos. Por otra parte, Rusia contó siempre con que el antagonismo por largo tiempo mantenido entre Alemania y Francia favorecería su influencia política en Oriente.

Dedúcese de las ligeras consideraciones anteriores acerca de la situación de Alemania, que ésta no podrá disminuir en nada su atención en cuanto al fin de potencia, en tanto que la política pacífica de los franceses no haga desaparecer las inquietudes que se sienten en aquel país. No hay que perder tampoco de vista que, por efecto de la desunión en que durante tanto tiempo ha vivido Alemania, las consecuencias de un desastre militar serían mucho más graves para ella que para Francia, cuya población, poseída del espíritu de unidad y de centralización, sufriría con relativa conformidad, en un período más ó menos largo, los efectos de una desmembración de territorios, ocasionada por la conquista (1).

(1) El ilustre sociólogo Schäeffle ha publicado últimamente un notable estudio acerca de las consecuencias que traería para los principales países europeos, y de un modo particular para Alemania, la guerra que amenaza los altos intereses del antiguo continente, estudio que ha sido traducido al francés con el siguiente título: *Pas de guerre. La prochaine guerre du point de vue des chiffres.* Píntase en él de mano maestra la situación actual de las grandes potencias militares, y aun cuando recarga un poco las tintas al referirse á Francia, á la cual ame-

9. *Las instituciones existentes del fin de potencia en el ejército, la marina, la diplomacia y los consulados.*— En íntima conexión con el fin de potencia nacional del Estado se desenvuelven hoy las instituciones siguientes: los ejércitos de tierra y mar, la diplomacia y el sistema de representación internacional, los consulados y las relaciones

naza el autor con pérdidas enormes, puesto que dice que la lucha que se teme *sería ciertamente mucho más onerosa todavía que la de 1870; os comprometería en empréstitos de mayor entidad, y seríais muy culpables si os lanzarais á ella* (pág. 13), se ve bien claro que abriga, como el autor del libro que traducimos, el temor de que Francia, aliada á Rusia, pueda realizar un atrevido golpe de mano sobre el Imperio alemán, que dé al traste con la escasa cohesión que tiene todavía. Por eso, después de pasar escrupuloso recuento á los efectivos de los ejércitos de Alemania, Austria-Hungría, Francia y Rusia, da la voz de alarma á sus compatriotas, exclamando: «Desde hoy, pues, la superioridad numérica de los austriacos aliados con los alemanes, sobre los franceses aliados con los rusos, no es absoluta. Si el proyecto de reorganización militar del general Boulanger se adopta, si se aumenta la cifra del ejército francés, los dos Estados de la Europa Central sentirán de día en día acrecentarse su debilidad militar.» Puede tomarse el folleto que aludimos en el bien entendido de la parcialidad á que obliga al autor el *chauvinisme*, más marcado en los alemanes que en ningún otro pueblo, como la última palabra en materia que tanto preocupa á Europa. En sus *sesenta y nueve* bien aprovechadas páginas pasa revista á las importantes cuestiones siguientes: *Los gastos y la deuda de la próxima guerra.—Los impuestos nuevos que ocasionaría.—Los impuestos que actualmente paga Alemania no son muy gravosos.—Los efectivos de los diferentes ejércitos.—El desarme.—La solución pacífica de la cuestión de Oriente.—Los gastos de la guerra de 1870.—Reembolso de los gastos de la guerra.—El servicio de la deuda pública francesa.—La deuda de la guerra de los Estados Unidos de la América del Norte.—La deuda del Imperio alemán en 21 de Marzo de 1885.—Aumento de los ingresos del Estado tan pronto como se adopte la política proteccionista y los derechos de consumos.—Deuda, impuestos y gastos de los diversos Estados.—Presupuesto de guerra y marina en 1878-1887.—La organización militar francesa.—El efectivo del ejército alemán.—Evaluación hecha por el ministro austriaco de la defensa de las cifras del ejército de las potencias militares más importantes de Europa.—Efectivo de las escuadras.—Colonias y países de protectorado.—Imperios coloniales.*—(B. y P.)

políticas, que obedecen á reglas fijas en el cumplimiento de su fin, y las que se contiene en la Política militar, en la Política exterior, en la Política comercial, teniendo también una importancia capital las vías férreas, que han desempeñado un gran papel estratégico durante la última guerra. Finalmente, debemos insistir de un modo muy particular en la gran influencia que en el poder del Estado ejercen la Hacienda pública y los recursos interiores de los pueblos. Nada más erróneo, por tanto, que medir esta potencia por la cifra del ejército ó el calibre de los cañones de los barcos, y considerar que el aumento definido de tales medios sería proporcionado al desarrollo nacional interno. Todo exceso del poder militar es causa ocasional de la decadencia del Estado; sucedería en este caso lo que pasa á un joven en el que se perturbase el desarrollo y crecimiento corporal, sometiéndole á un régimen gimnástico exagerado; en vez de hacer de él un atleta, lo expondríamos á morir por consunción.

Si la organización de la potencia nacional tiene particular importancia en razón de las condiciones desfavorables creadas por la vecindad de naciones influyentes ó conquistadoras, no por eso debe perderse de vista, á este propósito la necesaria exigencia del desarrollo interior de las fuerzas del país. El antiguo adagio «quien desee la paz, prepárese para la guerra,» pudiera hoy con sobrada razón sustituirse por el de: «si se pretende obtener éxito en la guerra, cuídese con afán de organizar las fuerzas de la paz; ó, en otros términos, el resultado de una guerra necesaria ó prevista, depende, en gran manera, de los recursos que han ido acumulándose durante la paz.» Es preciso recordar, además, que la guerra y la paz están hoy en la misma relación que la excepción y la regla general. El error, que tiempos atrás había cundido tanto, de que una larga paz debilitaba el espíritu nacional, está desmentido por la historia de Prusia. Los períodos pacíficos, relativamente largos bajo el reinado de Federico I, y el

que medió entre 1815 y 1864, permitieron á Federico el Grande y á Guillermo I emprender y realizar guerras decisivas y de seguros resultados, sin sufrir un solo revés.

10. *Los ejércitos y las embajadas en la época moderna.*—Las dificultades con que tropieza la política militar en los Estados civilizados europeos, proceden principalmente de la necesidad de encontrar un acomodamiento contra el estrecho exclusivismo de la pura tendencia guerrera, que exagerando la precaución de un gran despliegue de fuerzas militares, altera las naturales relaciones del medio con el fin, y la preocupación especialmente económica que considerando la organización militar como improductiva materialmente, reclama la supresión de los ejércitos permanentes, con la esperanza, bastante inocente, de que un buen ejemplo como éste no ha de dejar de tener inmediatos imitadores. Sin embargo, más temible es en nuestros días la primera tendencia que la última.

Mucho se habrá de discutir todavía acerca de la medida exacta y de la relación íntima que existe indudablemente entre el fin de potencia y los medios y recursos á propósito para realizarlo; pero sea de esto lo que quiera, no cabe desconocer que, aun en materia militar, ciertos principios políticos se afirman más y más, cuanto más se tiene en cuenta la importancia de las fuerzas materiales y económicas del Estado, puesto que la experiencia enseña que la decadencia económica es indicio de una debilidad que no puede remediar la victoria de las armas.

La opinión sostenida antiguamente de que los ejércitos son por sí mismos un fin, á cuyo cumplimiento deben asignarse los recursos del Estado, se desvanece ante la idea elevada de que entran en el círculo de las grandes instituciones populares que tienen un fin nacional, independiente de la voluntad del Soberano. De estos principios de la política militar nueva, inspirados en tal espíritu, se parte para pedir principalmente: *el servicio universal obligatorio*, que

reprime el dualismo entre el excesivo predominio del elemento militar y la libertad cívica, entre el poder de las instituciones guerreras y la igualdad moral de obligaciones; *la reducción al mínimum de los efectivos en tiempos de paz, unida á la organización de reservas tan numerosas como sea posible y á una rápida movilización en tiempo de guerra*, y una instrucción intelectual y técnica de los cuerpos armados, tan completa como pueda adquirirse en el tiempo más corto y con el menor gasto. También se debe tomar en consideración que la duración del servicio militar, aun en los pueblos en que es relativamente más corto, no tiene nada de inmutable, como comprenderá todo el que no niegue la posibilidad del perfeccionamiento en estos casos. Hay, sin embargo, cuestión empeñada sobre el valor real que en la organización del ejército tiene el hábito de la disciplina, y para lograr ésta es preciso un lapso de tiempo mucho mayor que el que tardan los reclutas en adquirir la instrucción técnica. Los modernos sistemas militares ocupan el lugar intermedio entre el antiguo de reclutamiento con sus tropas mercenarias, compuestas de soldados de profesión, y el de milicias que en tiempo de paz renuncia á alcanzar una seria aptitud militar, y tiene la guerra como la escuela única del ejército.

La abundancia de soldados de profesión en las filas y en los grados inferiores, produce necesariamente la tendencia que se observa en el militarismo, á influir en la política exterior en el sentido de los intereses puramente guerreros, convirtiendo cualquier litigio internacional en un negocio de honor del país, á fin de impedir que se llegue á una solución pacífica, que chocaría con aquéllos. La excesiva tensión de las fuerzas militares de Francia, que se manifiesta, entre otras señales, por la significativa de que todas las disposiciones tocantes á su organización deben adoptarse en vista del giro que toman los asuntos extranjeros, son una buena prueba de lo apuntado arriba.

La verdadera misión *de la diplomacia* consiste en templar las rivalidades recíprocas de las grandes potencias militares, al par que en privar de todo alimento á las pasiones nacionales. Envuelve un craso error el creer que la influencia de una nación sobre las otras depende exclusivamente de la magnitud de sus medios militares: por el contrario, esta actividad se paraliza siempre que las relaciones de los Estados entre sí ns estén reglamentados por una diplomacia prudente, que sepa con exactitud lo que quiere, y que se inspire *en el espíritu de justicia internacional.*

La conexión entre las modificaciones que se introducen en la organización del ejército y los modos diferentes de concebir la misión de la diplomacia, es cosa evidente. Al autiguo sistema de reclutamiento por el engaño, por el palo y por la prisión, correspondía la diplomacia del engaño mutuo, de la cual es pintura exacta la definición siguiente del embajador: «un hombre enviado al extranjero para mentir por la patria.» *(Ein Mann der ins Ausland gesendet wird, um für das Vaterland zu lügen.)* A los ejércitos nacionales *organizados para que sean segura garantía de la paz,* responde la representación exterior como magistratura de la justicia internacional, que tiene su asiento propio en el respeto á las prescripciones del derecho de gentes y en el sentimiento de la comunidad de intereses que mantiene unidos á los pueblos civilizados.

Será, pues, propia función de los embajadores, no solamente comunicar nuestras reclamaciones á la nación extranjera, sino también servir de órgano de las pretensiones justas de éste para con el Gobierno de su país, y además, introducir en él el conocimiento de las instituciones de fuera. En general, no se puede negar que la diplomacia moderna es impopular en alto grado: fiel á las tradiciones del absolutismo, ya confía demasiado en las influencias personales de la corte, ya se deja dominar por ellas, no logrando así, en la vida parlamentaria de los Estados continentales,

aquel aprecio que merecería si procediera de otro modo.

Como hay numerosos adversarios de los ejércitos permanentes, también existen gentes que consideran superfluas las misiones diplomáticas *estables (ständiges)*, y que tratan á los funcionarios de este orden con soberano desdén.

No vamos ahora á discutir lo que sería más aceptable. Para los Estados importantes, sobre todo para las grandes potencias, se trata simplemente de saber cuál es el medio más eficaz, en el tiempo presente, de mantener relaciones oficiales con el exterior y de conservar legítima influencia sobre las decisiones de los países extranjeros que pueden interesarles en más alto grado. No sería prudente que una nación importante suprimiera su representación en el extranjero, mientras que los demás Estados conservasen las suyas. En el mismo orden de ideas, consideraríamos como más nociva la parsimonia exagerada en la dotación de las embajadas acreditadas cerca de una corte brillante, que la supresión misma de la misión: las recepciones, *la representación social (gessellschaftliche Repräsentation)* son indudablemente un elemento de influencia personal, sin las cuales las más sabias deducciones jurídicas y los argumentos más convincentes corren el riesgo de no producir el efecto apetecido.

No debe prescindirse tampoco de la suma de circunstancias que pueden aumentar el peso del influjo personal en las relaciones exteriores de los Estados; la Política no tiene por qué preocuparse de saber si desde el punto de vista meramente filosófico es ó no razonable que en momentos graves y en altas situaciones los hombres se dejen influir por circunstancias accidentales; así, por ejemplo, cuando se eligen los regalos que, según los usos orientales, se acostumbra á enviar á los Soberanos de los países semibárbaros, es preciso dejarse guiar, no por el gusto refinado de las cortes europeas, sino por los deseos casi infantiles, al menos en nuestro modo de ver, del destinatario.

La democracia americana estimaba que sentaba muy bien á los embajadores, la sencillez puritana. Fieles á este propósito, nombraban para tales puestos á miembros de Sociedades de Templanza, que ofrecían á sus convidados agua pura, percibían un sueldo exiguo y frecuentaban apenas los círculos de la alta sociedad, que se mantenía muy apartada de ellos. Los ingleses, por el contrario, entendían que convenía mejor á sus miras enviar á Washington un miembro de la vieja aristocracia.

Este sistema americano de diplomacia amovible en cada período presidencial, y medianamente retribuída, ha sido objeto de críticas muy vivas por parte de la misma prensa radical de Nueva York: se decía, con razón, que las cosas muy baratas suelen ser ordinariamente malas, y que una República que tiene representación en los países monárquicos, no debe prescindir de los procedimientos tradicionales (LXXXI).

La influencia que puede ejercer la diplomacia, depende siempre de tres factores: primero, la potencia del Estado; segundo, la inteligencia con que se expiden y se ejecutan las instrucciones, sin perjuicio de que en ciertas circunstancias el enviado tenga el derecho de obrar por su *propia* cuenta, y prescindiendo de las prevenciones que se le hubiesen hecho; y tercero, la situación que han logrado los diplomáticos en el país en donde residen, situación que se adquiere y no puede transmitirse. Además de esto, toda diplomacia honrada debería tener muy en cuenta la opinión de la nación y los pareceres reconocidos como influyentes en la ciencia del Derecho público, fuera de toda ingerencia gubernamental. Por eso merece aplauso la constitución en el año de 1873, con el nombre de Instituto de Derecho internacional, de una Academia, internacional también, que se consagra especialmente á esta rama de la ciencia, y casi al mismo tiempo la fundación en Bruselas de una asociación para la reforma y la codificación del derecho internacional, cuyo fin es ilustrar

la opinión pública en Europa y procurar la solución pacífica de los conflictos que se susciten entre los países, prescindiendo de las pasiones y de las susceptibilidades nacionales (1) (LXXXII).

Entre los asuntos internacionales á cuya buena disposición debe contribuir la diplomacia, hay que incluir los relativos á la política comercial, hoy en mucho auge, por lo cual es preciso conceder importancia creciente á la organización consular. Síguese de aquí que, puesto que las relaciones de los pueblos tienden á tomar un desarrollo cada vez mayor en esta dirección, es preciso exigir al cuerpo de funcionarios encargado de tan considerables intereses internacionales, otras condiciones que las que se juzgaban necesarias en

(1) A pesar de que el autor de este libro refiere más por extenso, en las notas y observaciones finales, lo que son y significan estas dos tan interesantes instituciones, juzgamos oportuno, toda vez que la edición última alemana data de algunos años y no puede alcanzar las últimas resoluciones adoptadas principalmente por la *Asociación para la reforma y codificación de la ley internacional*, hacer una breve reseña de las cuestiones puestas á discusión en la conferencia 13.ª, celebrada en el *Guidhall* de Londres en el mes de Agosto del año próximo pasado, así como de las decisiones más importantes que se votaron después de luminosos debates sostenidos por verdaderas autoridades en la materia.

La orden del día estaba concebida en los siguientes términos:

La neutralización de los territorios, por la vía de los tratados.

Los progresos del arbitraje nacional.

Los límites y los privilegios de las aguas territoriales.

La seguridad de la navegación en el canal de Suez.

El concierto de las naciones y la obligación de los tratados.

La ejecución de los juicios civiles en países extranjeros.

El examen de los testigos domiciliados en país extranjero.

Las leyes contradictorias sobre el matrimonio.

Los tratados de extradición y los delitos que comprenden.

Los abordajes y las colisiones en el mar.

Las convenciones territoriales para el sostenimiento de faros.

Las leyes sobre el fletamento y las fórmulas de los conocimientos.

La avería marítima.

He aquí las principales resoluciones adoptadas: Respecto á los

aquellas épocas en que su principal papel consistía en seguir con fortuna la pista á las intrigas cortesanas. Inglaterra ha sido el primer Estado que en nuestros días ha comprendido la necesidad de poner en armonía la proporción de sus diplomáticos con la importancia de los intereses políticos comerciales.

conocimientos y sus fórmulas, se decidió que el armador es responsable de las faltas del equipaje en el curso ordinario del viaje; pero que queda exento de ella cuando ocurran averías procedentes de accidentes de navegación.

En cuanto á la debatida cuestión del arbitraje internacional, se aprobó la moción de Mr. Peabody, de Nueva York, que dice: «La Asociación ha oído con mucha complacencia el trabajo de M. Richard sobre el progreso del arbitraje internacional, y renueva sus declaraciones de años anteriores en favor de las instituciones del arbitraje en la guerra por la reglamentación de las diferencias internacionales.»

Tocante á las presas marítimas, se votó la proposición del Dr. Field, que decía literalmente: «La Asociación opina que la propiedad particular en el mar debe estar tan exenta de captura en tiempo de guerra como lo está hoy en tierra.»

Algunos importantes puntos suscritos en el programa fueron aplazados ó remitidos á Comisiones especiales, como el de matrimonio en país extranjero y la neutralización de los tratados.

No debemos dejar de reconocer, por último, dos trabajos que, aunque estaban fuera de lo tratado en la conferencia, llamaron poderosamente la atención de los sabios congregados. Nos referimos á la Memoria del doctor Flessing, que leyó, en ausencia de su autor, Mr. Jons Kins, sobre el desarrollo de la civilización y de las leyes entre las razas indígenas en África y la resolución presentada por M. Joaquín Nabuco, antiguo miembro del Parlamento brasileño, sobre la abolición de la esclavitud.—(B. y P.)

CAPÍTULO IX

II.—El derecho individual como fin del Estado (LXXXIII).

1. Grados del desenvolvimiento de la libertad personal en la historia.—2. Reconocimiento de los derechos individuales como signo de cultura política.—3. Necesidad de la coacción para asegurar suficientemente la protección al derecho.—4. Razón de la inseguridad del derecho en Italia, Grecia, Hungría y en los Estados Unidos norteamericanos.—5. La estadística de los procesos penales como fuente para conocer el auxilio prestado por el Estado al derecho.—6. Objetos de la libertad personal: el *Derecho privado*, especialmente el derecho privado tocante á los bienes, frente á la limitación creciente de la capacidad jurídica en el derecho de las personas y de la familia; la *producción económica* y su limitación posible en ciertos casos; la *libertad de emigración;* la *libertad científica*.—7. Misión del Estado en cuanto á la libertad como fin.—8. Diferencia entre la libertad del derecho privado *(Privatrechtsfreiheit)* y la libertad política del ciudadano.

1. *Grados del desenvolvimiento de la libertad personal en la historia.*—La oposición entre la voluntad popular y las aspiraciones y derechos de las personas individuales, no puede manifestarse claramente sino como consecuencia de un lento y trabajoso progreso en el desenvolvimiento histórico de los Estados. Amenazado por los enemigos del exterior, sin garantías para la existencia, sin formas jurídicas tradicionales para las relaciones con los extranjeros, en perpetua enemistad con los vecinos, el Estado primitivo sólo apreciaba á los súbditos por los servicios que á la colectividad podían prestar. De ahí el abandono de los niños débiles ó mal conformados, la degradación doméstica de la mujer, el exterminio de los individuos y de sus familias respectivas en caso de lucha con la colectividad, y, finalmente, y por encima de todos, la unidad, ó mejor, la confusión de la vida pública con la privada y con la religiosa. La jurisdic-

ción, el servicio militar, los sacrificios á la divinidad, el derecho de familia, aparecen allí estrecha é indisolublemente unidos. Esta concepción general casi está en perfecta correspondencia con la manera de concebir al hombre aislado. El destierro se consideraba pena tan grave como la muerte. No se comprendía aún en tales tiempos que el hombre pudiera vivir dignamente fuera del territorio del Estado.

Las fases que la civilización europea ha debido atravesar antes de asegurar al individuo una posición jurídica independiente en el Estado, pueden señalarse del siguiente modo:

1.ª La separación del derecho privado y del derecho público, especialmente en relación con la formación de la *propiedad territorial privada:* obra del Derecho romano.

2.ª La separación absoluta de la vida eclesiástica y religiosa y de la vida política ó del Estado: resultado de la Edad Media cristiana.

3.ª La separación radical de la conciencia personal y de las comuniones eclesiásticas exteriores, de la ciencia y de la fe: consecuencia de la Reforma alemana, y

4.ª La separación completa, en el terreno económico, de la responsabilidad del individuo ante sí mismo y de la actividad económica del Estado: obra de la cultura científica y política de los tiempos modernos.

2. *Reconocimiento de los derechos individuales como signo de cultura política.*—Es innegable que la mayor ó menor extensión de los derechos individuales ejerce una influencia natural y universalmente comprobable sobre el desenvolvimiento moral del Estado. En la misma proporción en que la noción racional del Estado sustituye en el ciudadano á los simples impulsos instintivos, el pueblo aprende á tener más en cuenta los derechos individuales, considerándoles como necesarios en interés de todos. Lejos de perjudicar al Estado la limitación de sus atribuciones propias en bien de los derechos del individuo, es favorable, porque, como hoy se afirma generalmente, la opresión de la libre personalidad

acarrea la ruina de la colectividad política. La variedad, y no la uniformidad de las manifestaciones posibles de la vida individual, es lo que constituye la medida exacta de la cultura de un Estado. Así, la potencia nacional aparece en las ideas corrientes en nuestros tiempos, en conexión íntima con la suma de los derechos de los individuos.

El *fin jurídico (Rechtszweck)* del Estado consiste, pues, en asegurar de una manera sólida (según la exigencia hoy general en la conciencia de las naciones europeas), bajo formas claramente determinadas, el libre desenvolvimiento de la persona humana en la esfera que no está necesariamente reservada á la autoridad del mismo Estado.

3. *Necesidad de la coacción para asegurar suficientemente la protección al derecho.*—Conviene precisar la medida de las exigencias que, en interés de la comunidad, puede tener el Estado enfrente del individuo. A primera vista parece que el *fin jurídico* es una limitación del *fin ó misión de potencia.* Pero esta apariencia cesa con sólo reflexionar que en realidad la garantía de los derechos individuales presupone la existencia de medios de fuerza necesarios para su defensa y protección.

Desde el momento en que en las naciones se afirma la conciencia clara de su fin jurídico y de su libertad, no se tarda en reconocer la necesidad de un poder organizado para el sostenimiento del orden interior en el Estado. Cuanto más apreciada es la libertad personal, con tanta más fuerza se hace sentir la insuficiencia del poder individual para defenla contra las agresiones posibles, y, por otra parte, el ejemplo de las repúblicas de la América del Sur demuestra que la falta de firmeza en las autoridades y las tentativas violentas para perturbar el orden público traen como resultado inmediato la falta de seguridad en la vida y en la propiedad. La *anarquía* perturba en general todas las relaciones jurídicas del Estado y de los particulares.

Es innegable que el grado más elevado de moralidad de

un pueblo debe ser señalado por el grado mínimo en el empleo de los medios materiales necesarios para asegurar el ejercicio de los derechos de cada persona. Sin embargo, la experiencia enseña de un modo inequívoco que la extrema limitación de las atribuciones del Gobierno tiene como corolario, casi siempre, la inseguridad del derecho en general, hasta que la necesidad imperiosa de proteger la propia tranquilidad material lleva de nuevo á los hombres á someterse al despotismo (1).

(1) En realidad, uno de los datos que acusan verdaderos progresos políticos es la no aplicación de los medios coactivos por el Estado, porque esto al fin y al cabo no indica otra cosa sino que el derecho se cumple directamente por quien se siente obligado á ello, y no por el Estado, en virtud de reclamación hecha ante él, por el que ve su derecho desconocido. Reflexionando deienidamente sobre esto, que no está, como se ve, en oposición con las ideas del autor, podría llegarse, en rigurosa lógica, á consecuencias muy distintas de la que el mismo asienta en diversos pasajes de su notable libro. Por ejemplo, á la consecuencia de que la coacción no es una nota característica del derecho, (recuérdese nuestra nota de la pág. 95), por no ser ésta, según repetidas veces indicamos, una relación meramente *social exterior y de mera garantía*, sino *ética, interior y libre* siempre en su *cumplimiento*. En efecto; ¿quién puede dudar que el ideal del derecho es el que sea cumplido para el ser directamente obligado? Y porque esto es así, es por lo que el autor puede afirmar que es un dato que acusa progreso político, ó, para usar sus palabras, que revela «el grado más elevado de moralidad de un pueblo, el empleo en el grado mínimo de los medios materiales necesarios para asegurar el ejercicio de los derechos de cada persona.» Claro es que, cuando los hombres más dueños de sí mismos, más perfectos, más cultos, cumplen el derecho libremente de una manera espontánea, es cuando realmente la vida del derecho se realiza de un modo adecuado, y puede decirse también que entonces se realiza el ideal verdadero del Estado, porque no consiste el fin de éste en el empleo de la fuerza coercitiva al servicio del derecho social, sino que, como indicamos ya, y como el mismo Holtzendorff admite sin duda, el Estado tiene para su *fin* más amplia esfera de vida que la de proporcionar la garantía exterior de la coacción, que por sí sola es ineficaz para hacer que el reinado del Derecho sea una verdad en el mundo. La *buena voluntad*, y no la fuerza, es la que puede mover al hom-

Laboulaye juzgaba con acierto los antiguos partidos políticos franceses, diciendo:

Pour les libéraux de la vieille école, affaiblir le pouvoir, c'est fortifier la liberté; pour les partisans de l'ordre à tout-prix, écraser la liberté, c'est fortifier le pouvoir (1).

No cumple el Estado su *fin jurídico* con que la ley y la Constitución definan con claridad y precisión los límites de las libertades jurídicas del individuo; es preciso además que la organización del poder público ofrezca medios materiales suficientes para hacerla efectiva. Lo que en tal sentido

bre á cumplir el derecho según éste exige, dada su naturaleza ética. Tiene á este propósito gran profundidad y exactitud la frase de Goëthe, citada por Ahrens, al tratar análogo asunto: «Cuanto nos da libertad de espíritu, dice el poeta y filósofo, pero no imperio sobre nosotros mismos, es corruptor.»

Por otra parte, con lo dicho se comprende que, á pesar de considerar como ideal el cumplimiento del derecho sin la intervención y apoyo del poder coactivo del Estado, no creemos que éste responde á una imperfección de la naturaleza humana, estando, por consecuencia, destinado como á desaparecer á medida que la cultura, la civilización y el bien moral se extienda (creencia exagerada á que lleva un exagerado individualismo): antes al contrario, la perfección del Estado sigue al progreso en general, porque su idea ética penetra cada vez con mayor intensidad en la vida social, su orden (jurídico-político) se afirma con mayor energía en ella cuanto mayor es el progreso y la civilización, y cuanto más rica y variada y moral es la vida humana. Así se explica la creciente importancia que el Estado tiene en los pueblos cultos, y además, bastaría para tener una prueba histórica de lo que indicamos, comparar el valor real del Estado en un pueblo salvaje y en una sociedad civilizada.—(B. y P.)

(1) En francés en el texto: «Para los liberales de la antigua escuela, debilitar el poder es fortificar la libertad; para los partidarios del orden á toda costa, acabar con la libertad es fortificar el poder.» Ideas éstas, como es sabido, muy corrientes todavía, sobre todo en el llamado liberalismo doctrinario, para el cual el fin del Estado consiste en armonizar el orden y la libertad, como si fueran dos estados de la vida social perfectamente contrarios, es decir, como si la libertad

es de necesidad hacer para que quede bien definida la tarea eficaz del Estado, es uno de los problemas más difíciles en la política práctica (LXXXIV).

En efecto, la protección práctica del derecho no está en general asegurada de una manera seria más que por la acción combinada de los diversos factores siguientes; la cooperación del mismo individuo por su previsión y hasta por la propia defensa personal, caso necesario, y que el Estado debe reconocerle sin reserva; el desenvolvimiento de la conciencia del derecho en el espíritu popular, promovido por las instituciones reinantes en la vida pública toda; y, en fin, la intervención enérgica y firme de las instituciones especiales del Estado; los tribunales, la política y el ejército.

4. *Razón de la inseguridad del derecho en Italia, Grecia, Hungría y en los Estados Unidos norteamericanos.*— Como ejemplos característicos de países donde la seguridad del derecho deja bastante que desear, podemos citar á Italia y á los Estados Unidos norteamericanos. Los regimientos austriacos, antes de 1859, no lograron reprimir el bandidaje en la Romaña y la Umbría, á pesar del vigoroso estado de sitio aplicado á comarcas de población tan densa como la de los alrededores de Bolonia. Igualmente fueron ineficaces los esfuerzos empleados para asegurar la tranquilidad pública en la campiña de Roma. Desde hace muchos siglos, las hordas de salteadores de las montañas napolitanas y de Sicilia han logrado no pocas veces resistir á todos los Gobiernos. Las mejores tropas enviadas contra ellas han alcanzado un

absoluta implicara necesariamente el desorden, la anarquía, y el orden se tradujera tan sólo en una estabilidad material, meramente exterior, impuesta por la autoridad constituída. Sin considerar que el orden es el reinado del derecho, es la afirmación positiva del mismo por actos constantes, conforme al ideal de la vida, y que este orden, después de todo, no supone la limitación de la libertad, sino antes bien el ejercicio adecuado de la libertad misma por los seres racionales en la esfera propia (jurídica) de *su* actividad.—(B. y P.)

éxito relativamente pobre. En las inmediaciones de las villas populosas son frecuentes los secuestros de personas notables, las violencias y demás (LXXXV). Hechos semejantes hanse producido en las montañas de la Grecia central, en las llanuras poco pobladas de Hungría, y en cierta región de España (1). En la misma Alemania se tardó más de doscientos años en deshacerse de las cuadrillas de ladrones y salteadores que se formaron á consecuencia de la guerra de treinta años (LXXXVI).

Estos ejemplos revelan muy á las claras que todos los recursos militares reunidos y puestos en acción, son insuficientes para mantener la seguridad pública cuando la población no coopera activamente á su defensa propia. En las últimas capas sociales de las poblaciones napolitanas, romañas, griegas y húngaras, los bandidos son objeto de la consideración y de las simpatías secretas de aquellos que tienen poco que perder y á quienes se quiere obligar á contribuir, con lo poco que poseen al sostenimiento de las cargas de un

(1) Recuérdese, en efecto, las dificultades con que tuvieron que luchar los Gobiernos españoles para extirpar el bandolerismo en Andalucía y la Mancha principalmente. Verdad es que lo despoblado de los territorios en donde ejercían sus malas artes los malhechores, la complicidad y encubrimiento de los habitantes del país, quizá obtenida por el terror, y más que toda la tolerancia y hasta el auxilio que por servicios *políticos* que se dice prestaban los bandidos á los *caciques*, merecían de éstos, hacían casi inútil la persecución de los criminales. Hoy mismo se denuncian hechos de igual género, cometidos en la isla de Cuba; también allí se atribuyen á idénticas causas, y también sería preciso emplear allende el Atlántico medios semejantes á los usados en la Península, para lograr que el asesinato, el robo descarado, el secuestro en pleno día, dejen de deshonrarnos ante las naciones civilizadas. Estos medios no pueden ser más sencillos: redúcense al respeto y protección de las personas pacíficas y fieles cumplidoras de los deberes cívicos y á la acción vigorosa y á la enérgica represión, sin contemplaciones, con los que violan el derecho de sus conciudadanos. Véase acerca de este punto la notable obra *El bandolerismo*, del señor Zugasti.—(B. y P.)

Estado que no se cuida gran cosa de sus intereses. La población de las comarcas infestadas que por tales circunstancias atraviesa, prefiere verse despojada de tarde en tarde por los salteadores, á pagar de una manera fija, periódica, los impuestos que el Gobierno exige para el cumplimiento de fines que no comprende. Añádase además á esto que por las antiguas legislaciones, aun en la misma Alemania se restringían notablemente los límites de la legítima defensa.

Aunque obedeciendo á causas muy diferentes, los mismos hechos pueden comprobarse en algunos Estados del Sur y Oeste de la Unión americana. La propiedad se encuentra relativamente poco protegida contra los ladrones y el fraude, porque la garantía del derecho tiene allí su salvaguardia en la energía personal de los que sienten directamente las amenazas, y, en caso extremo, en la ley de *Lynch*. Mucho menor es todavía la garantía de la vida humana contra los riesgos del dolo y de la incuria. No puede ponerse en duda que la conciencia del derecho individual está tan generalizada, y es tan grande la confianza en las propias fuerzas, que la mayoría de las gentes se encuentran siempre dispuestas á defender sus derechos amenazados, revólver en mano. Pero tal exceso de confianza en las fuerzas personales da origen á una infinidad de crímenes que se cometen, so capa de la defensa legítima. Sobrexcitado por el recuerdo de la tiranía de los príncipes ingleses, el espíritu americano aun hoy se revuelve contra la idea de reconocer en los poderes constituídos facultades encaminadas á proteger los derechos individuales. Por grande que sea la diferencia entre Italia y los Estados Unidos desde el punto de vista político y social, lo cierto es que así el empleo de la fuerza militar para mantener el orden público en Sicilia, como los hábitos belicosos que la necesidad de la defensa desarrolla entre los ciudadanos americanos, son hechos que, en suma, llevan en sí consecuencias de todo punto lamentables. Ambos denuncian la ineficacia de la justicia penal, poniendo de manifiesto la in-

utilidad de sus recursos. Los testigos no dicen la verdad, cediendo al soborno ó al miedo, cuando no procuran sustraerse á la indagación judicial; los jueces son débiles, porque en general creen que el crimen es justificable por haber sido cometido en defensa, ó para evitar otro crimen. Es notorio que no hay Jurado alguno en los Estados del Sur del cual se obtenga un veredicto contra un blanco que haya asesinado á un negro, y que, por otra parte, los Jurados de los Estados del Norte disculpan siempre, como acto de legítima defensa, el asesinato de un individuo acusado de haber seducido á una próxima parienta del asesino, aun cuando no exista prueba alguna de comercio ilícito. He ahí cómo la opinión, muy extendida en América, según la que compete á cada cual la defensa de sus derechos personales, repercute en los Jurados, dando lugar á que quede en la impunidad completa una multitud de crímenes contra la vida humana. Al propio tiempo que la justicia americana sabía encontrar en su oscuro retiro africano á un individuo sobre quien recaían sospechas de haber intervenido en el asesinato del Presidente de la República, en los Estados americanos del Sur se organizaban asociaciones secretas, que clara y distintamente proclamaban el asesinato político, sin que para ello encontraran impedimento ni obstáculo de ningún género (LXXXVII).

5. *La estadística de los procesos penales como fuente para conocer el auxilio prestado por el Estado al Derecho.*—Esta estadística proporciona á la Política preciosas indicaciones sobre la importancia relativa de los medios empleados por la justicia para garantir su eficacia. Sus cuadros y cifras nos ilustran acerca de la proporción aproximada entre el crimen presunto, el crimen denunciado á la autoridad y el crimen sometido á la persecución y decisión judiciales. La comparación de esas cifras nos pone además en situación de formar juicio sobre el valor de los medios destinados á la defensa y garantía del derecho privado.

En general, del estudio de esos documentos parece resultar que en los Estados civilizados del centro de Europa, en Francia, Bélgica, Holanda, Dinamarca, Suecia y Suiza se ha llegado, desde el punto de vista del derecho penal, al grado relativamente más elevado de seguridad en el goce de los derechos individuales. Sin embargo, aún sería posible en Alemania y en Francia llegar á una seguridad mayor si en la averiguación de los grandes crímenes se lograra sumar el concurso más decisivo de las fuerzas no oficiales. Además de esto, los crímenes contra la propiedad ocasionarían pérdidas menos considerables si los ciudadanos, faltos de costumbre para gobernarse á sí propios, no esperaran tanto como esperan de los esfuerzos y cuidados de las autoridades en materia de policía criminal.

6. *Objetos de la libertad personal; el Derecho privado, especialmente el Derecho privado tocante á los bienes (Vermogenrecht) frente á la limitación creciente de la capacidad jurídica en el derecho de las personas y de familia; la producción económica y su limitación posible en ciertos casos; libertad de emigración: libertad científica.*—La apreciación de los medios necesarios para el sostenimiento del orden jurídico es, dada su generalidad, menos difícil y delicada que la determinación del dominio propio de la libertad personal.

La esfera más antigua en él es el *derecho privado*, es decir, el conjunto de reglas que fijan las relaciones de los individuos entre sí, principalmente en cuanto á la transmisión de bienes, atendiendo á las exigencias y obligaciones que tienen una sanción externa. Aunque parece sencilla y fácil la distinción entre el derecho privado y otras ramas del derecho, no se puede negar que cada nación comprende á su manera la cuestión de límite y de objetos respectivos. En las materias que la ciencia del derecho considera tradicionalmente como pertenecientes al privado, y que son aquellas sobre las cuales la ley deja libre la acción de la libertad

individual, prescribiendo tan sólo reglas para las causas en que sea preciso suplir ésta, el derecho *público* entra como parte integrante, manifestándose allí también de un modo indudable la unidad y conexión indisoluble de todo el derecho en sus esenciales fundamentos (1).

Pertenecen, con efecto, al derecho *público*, y están, por tanto, inspiradas por la Política las disposiciones de los códigos de derecho privado, en los cuales la libertad privada, aunque reconocida apta en general para decidir en ciertos asuntos, se ve obligada á llenar ciertos requisitos, quedando sometida, por consecuencia, á determinadas restricciones; entre esos requisitos pueden citarse las formalidades exteriores indispensables para la validez de los actos jurídicos, sobre todo respecto al crédito real, las hipotecas, los testamentos, las condiciones extrínsecas prescritas para la celebración y disolución del matrimonio y para la tutela, las condiciones de la capacidad civil, la duración de la menor edad, etc., etc. (2)

(1) Y manifestándose además el carácter puramente formal é histórico de la división del Derecho en público y privado, porque siendo el Derecho el orden relativo al cumplimiento de los fines racionales de la vida, no atienden los términos público y privado, tal como suelen interpretarse (el público referente al Estado, y el privado sólo al individuo), á distinciones fundamentales, intrínsecas del Derecho mismo. Y por otra parte, el Derecho público (que se refiere al Estado como al individuo), indica, como el privado, un aspecto del Derecho todo, en cuanto se atiende ya al derecho de la personalidad en sí misma, en su sustantividad é independencia (derecho privado de aquella personalidad), ya al derecho referente á las relaciones de las personalidades jurídicas entre sí y constituyendo el organismo general del derecho humano (Véase *Derecho natural*, de Giner.)—(B. y P.)

(2) Acerca de este punto muy interesante, y á la vez no bien comprendido generalmente por los autores, deben consultarse á Krause, *Ideal de la humanidad*; Röder, *Naturechts*, y Giner y Calderón, *Derecho natural*. Primera edición; (la segunda, extraordinariamente aumentada, se está publicando). La doctrina de este ilustre filósofo español es, en nuestro concepto, muy racional y profunda. Tanto en esos requisitos formales como en las condiciones que el Estado preste para garantir la

Se considera de ordinario al Derecho romano como el ideal de un derecho privado completamente desenvuelto, que satisface á la perfección las exigencias sistemáticas y científicas, y que responde á las de una aplicación universal, sin que obste para ello la diferencia de nacionalidad. Pero todavía en ese sistema de Derecho que ha dominado desde la Edad Media en el desenvolvimiento jurídico de muchos pueblos europeos, se encuentran, sobre todo en el período imperial, vestigios inequívocos de la influencia de las ideas políticas dominantes; por ejemplo, en la prohibición de ciertos contratos en beneficio de los deudores. En

existencia de una relación jurídica fundamental, como el Estado mismo, en lo que á su forma y organización se refiere, constituyen un orden especial del Derecho para el Derecho, ó sea Derecho para el fin jurídico. Dicen á este propósito los señores Giner y Calderón (pág. 158 de la primera edición): «Siendo el Derecho un orden de condiciones para los fines de la vida, es al par, considerado en sí mismo, un fin también, y en tanto se aplica él á su propio cumplimiento, habiendo un *Derecho para el Derecho*, ni más ni menos que lo hay para la Religión, para la Ciencia y el Arte ó para la Moralidad. Este Derecho, que ha solido denominarse *adjetivo*, contiene, por tanto, el orden de las prestaciones necesarias para la realización del fin jurídico. Pertenecen á este orden del Derecho el relativo á las garantías formales de ciertos actos jurídicos, el derecho de defensa, el político, el penal y el procesal.»

Respecto á los requisitos formales de los actos jurídicos, que es lo que ahora importa, dice el Sr. Giner: «Existe un orden de actos jurídicos en la esfera social, para cuya validez se exige por el Estado cierto concurso de requisitos puramente exteriores y de forma, los cuales tienen tan sólo por objeto hacer constar con toda precisión la existencia y condiciones de aquéllas. Esto sucede, por ejemplo, en los contratos, en los testamentos y aun en ciertas instituciones como el matrimonio...» «La carencia de estos requisitos formales no invalida el acto mismo en sí, sino tan sólo respecto del Estado oficial, por la incertidumbre en que lo coloca acerca de su verdadera existencia.»

También deben ser consultados acerca de este punto, sobre todo para estudiar é interpretar debidamente la frase *Derecho para el Derecho*, unos artículos publicados por el *Boletín de la Institución libre de enseñanza* (Madrid, 1882, números 134, 135 y 140), de D. Julián Sanz del Río, titulados *Derecho y Estado según Krause*.—(B. y P.)

el período de mayor florecimiento del Derecho romano privado, también es de notar que muchos actos jurídicos no podían dar origen á una acción, sino mediante la observación de ciertas fórmulas sacramentales. Si inquirimos en qué medida es posible dejar á los particulares libres para regular cómo ellos entienden sus relaciones de Derecho civil, es necesario no perder de vista que el legislador tiene que prever de antemano las eventualidades de ulteriores conflictos, hasta el punto de reducir al mínimum la incertidumbre de la decisión judicial, y, por consiguiente, la falta de precisión en la expresión de la voluntad de los litigantes. El *legislador* debe, en cuanto es posible, prevenir los procesos, para lo cual conviene que regule, sobre todo, las formas esenciales de los contratos, teniendo en cuenta los intereses generales preponderantes en la administración de justicia.

Es objeto de variada controversia la extensión que debe alcanzar la acción del legislador en tal materia. Resuélvese el problema con opuesto criterio; unos se inclinan al predominio del interés *general* que tiene el Estado en la fijeza y estabilidad de las formas jurídicas *(strictum jus);* otros quieren se afirme la libre manifestación de la voluntad privada, independientemente de las formas sacramentales *(bona fides, equity)*.

Pero sea la que fuere la solución que se adopte, es difícil que aun aquellos que conceden las más alta consideración á la voluntad privada y que acentúan del modo más enérgico los derechos de la libertad individual, dejen de comprender la necesidad de ciertas formas precisas para los actos jurídicos que deban surtir efecto con relación á tercero (así, por ejemplo, para adoptar un régimen matrimonial diferente del derecho común), ó que tienen para el Estado mismo una importancia especial, v. gr., los cambios que ocurren en la propiedad territorial (LXXXVIII) (1).

(1) Es, en efecto, un punto de difícil solución para el legislador concordar la libre iniciativa individual, que pide y reclama contra toda tra-

En lo tocante al contenido material de las relaciones privadas, dos corrientes distintas pueden señalarse en la opinión, las cuales se juzgan fundadas en la historia del Derecho y pretenden representar las aspiraciones jurídicas en la actualidad. De un lado, la tendencia que se manifiesta como consecuencia del gran desenvolvimiento del comercio y de la vida económica, y por la que se limita más y más la intervención del legislador en la reglamentación de las relaciones entre el acreedor y el deudor. De ahí la preferencia dada

ba y formalismo que pueda entorpecerla y oponga dificultades al comercio humano en su amplísimo contenido, y la necesidad en que se halla el Estado de someter, en bien de la misma personalidad privada, para mayor seguridad de las transacciones, á ciertas formalidades y solemnidades externas, una porción de actos entre los cuales deben contarse, como acertadamente se expresa en el texto, los que se refieren á la conservación y mutaciones de la propiedad territorial.

Muchos y muy diversos han sido los sistemas adoptados para lograr aquella norma de conciliación entre los intereses mencionados; pero la mayor parte de ellos, por la dificultad del problema, caen en la exageración del sentido privado ó del gubernamental. Sin embargo, hay uno que, ensayado ya en comarcas muy diferentes del Globo, cumple con las más esenciales condiciones del *título de propiedad:* seguridad de la transacción, facilidad de movilización, baratura del procedimiento y ausencia del temor de pleitos. Es éste el llamado sistema de Torrens, poco conocido en España, á pesar de las ventajas que ofrece, y que por lo mismo debemos exponer, aunque sea á grandes rasgos.

Su única formalidad consiste en lo que el autor denomina *Registration of title*. El propietario que desea someter sus propiedades á esta formalidad, bien sencilla por cierto, envía á una oficina especial los títulos con el plano de aquéllas: los encargados de este servicio averiguan si la propiedad aparece claramente; si el solicitante está en posesión indiscutible del feudo; qué gravámenes pesan sobre él y á qué servidumbres viene afecto. Cumplidos estos requisitos, se anuncia la pretensión en los periódicos y se avisa particularmente á los dueños de las heredades colindantes para que produzcan sus quejas. Durante un término de tres meses en algunos de los países donde se halla en vigor el sistema de Torrens, y de seis en otros, el propietario se obliga á sostener á su costa los litigios que surjan; pero después de ultimados éstos, ó si dentro de dicho plazo no ha habido controversia, la oficina de-

á la voluntad privada sobre las consideraciones morales, en virtud de las que el legislador debe prestar ayuda siempre á la parte más débil, y lo hecho para suprimir las moratorias concedidas por el Soberano, y de la limitación del interés convencional, etc., etc. (LXXXIX). Por otro lado, la tendencia á restringir la potencia de la voluntad individual en sus relaciones con determinadas personas. Al paso que en el derecho referente á los bienes, especialmente el derecho de las obligaciones, la facultad de disponer se extiende cada vez

clara la finca bajo el régimen de la *Registration of title*, se inscribe el inmueble en una hoja de un libro *ad hoc*, y se conserva en su abono el plano. En esta nota se enumeran todas las cargas, servidumbres, hipotecas, arriendos, etc., que afectan á la propiedad, y se remite al dueño una copia fotográfica de cuanto en la matriz consta. Desde este momento, el título tiene la garantía de la Administración contra toda reclamación. Una vez cumplidas las formalidades indicadas, el propietario no necesita acudir á un Notario para transferir el dominio, ni apelar á ninguna otra solemnidad pesada y costosa; se transmite por simple endoso; hasta para que sea más expeditivo, en el título vienen impresas fórmulas de enajenación, y no hay más que llenar los huecos. Hecha la transferencia y reconocidas las firmas, la oficina coloca el timbre oficial y queda todo concluído.

Un simple *caveat* basta para asegurar la ejecución de los testamentos y de las hipotecas legales. En cuanto á las ordinarias, se establecen de un modo análogo á las enajenaciones.

Si el propietario del título quiere recurrir á un empréstito sin hipoteca por un tiempo más ó menos largo, entre dos cosechas, por ejemplo, he aquí el procedimiento más adecuado. Lleva el título á un Banco, éste establecimiento recoge el título y entrega la cantidad, y como el propietario nada puede hacer sin el título, el préstamo no corre riesgo alguno. En la información decretada por la Cámara de los Comunes en Junio de 1879, sir Arthur Blyth declaró que durante veinte años había administrado un Banco que se dedicaba á estas operaciones y no había encontrado ninguna dificultad.

Tal es, en sus notas más características, un sistema de conservación y de transmisión de la propiedad, del cual dice su autor, con legímo orgullo, «que ha dado por resultado sustituir la seguridad á la incertidumbre, la sencillez á la complicación y el reducir el precio de libras á *shellings* y el tiempo de meses á días.» A esto añade el econo-

más, y proporcionalmente, se acrece la responsabilidad de los contratantes en lo que depende de sus errores económicos, se verifica una transformación en la concepción del derecho privado, en cuanto al derecho de familia y de las personas á consecuencia de la emancipación progresiva de la mujer, de los hijos menores, de los pupilos, de los criados y aprendices, respecto del marido, del padre, tutor ó patrono, según los casos. En Alemania, esta última tendencia se manifiesta menos claramente que en Inglaterra y en América, donde especialmente la mujer sufre todavía no pocas

mista francés Ives Guyot: «el principal deber del Estado es facilitar la circulación y garantir la seguridad de cosas y personas. El sistema Torrens reune en el más alto grado estas dos condiciones, tan importantes para la propiedad inmueble.»

El sistema Torrens se aplica hoy en la Australia Meridional (1855); Nueva Zelanda (1860); Queensland (1861); Victoria (1862); Nueva Gales del Sur (1862); Tasmania (1862); Australia Occidental (1874); islas Fidji (1877); Colombia británica (1877); Estado de Lowa (1878).

En Inglaterra se hacen importantes estudios acerca de su aplicación en la metrópoli, y el ministro de Instrucción pública de Francia comisionó á M. Dan, profesor de la Escuela de Derecho de Argel para que estudiara las tentativas de establecimiento del sistema Torrens en la Regencia de Túnez.

Véanse acerca de estos interesantes estudios las obras siguientes: *An essay on the transfer of land by registration under the duplicate method operative in British colonies, by sir Robert Torrens. — Certain acts parsed by the legislation of South Australia and New-Zealand relating to the registration and transfer of titles.—Return Registration of titles (British colonies) ordered by the hous of Comouns (Mayo, 1881).—Report and evidence, land titles and transfer comuntlee (Junio, 1879).—Official reports on the working of the system in the colonies in reply to Law Kimberley's circular (Mayo, 1881).* Diferentes trabajos de Ives Guyot en *Le Globe*, números de 28 de Julio, 11 de Agosto, 1.º de Septiembre de 1882, 28 de Septiembre, 5 de Octubre de 1883, 25 de Abril de 1884, 9 de Enero y 6 de Febrero de 1885). El mismo escritor trató este punto en el *Journal des Economistes* (Octubre de 1882, 4 de Agosto de 1884). Puede consultarse además al folleto titulado *Le système Torrens, de son application en Tunisie et en Algerie*, etc., par M. Alphred Dam.—Argel, 1855.—(B. P.)

restricciones en el ejercicio de su capacidad civil (XC).

También se puede recordar, como resultado de este movimiento de abolición, el de la prisión por deudas. Antes, la libertad personal se consideraba como un bien renunciable en todo ó en parte, pudiendo, según esto, el hombre someterse á su antojo á la voluntad de otro. Hoy la libertad personal ha alcanzado la categoría de inalienable, aun por aquél que de ella se encuentra investido, habiendo además sido colocado bajo la salvaguardia del interés general. Pero, á pesar de todo, no puede menos de preguntarse si la abolición de la prisión por deudas, decidida por consideración de humanidad, ó teniendo en cuenta su ineficacia, no ha redundado en perjuicio de los comerciantes honrados (1). Un ejemplo del proceder erróneo que implica toda generalización precipitada, le tenemos en la supresión de la tasa del interés, que ha colocado bajo un mismo régimen á los grandes capitales y á los pequeños préstamos.

(1) Esta duda en materia tan grave como la que se trata en el texto, no puede pasar sin protesta por nuestra parte. La prisión por deudas es una profunda lesión, digamos mejor, una total negación del supremo derecho de la personalidad. La prisión por deudas significa tanto como subordinar á la mera relación económica, que ni es la única ni la superior del hombre, toda su personalidad, inhabilitándole, por consiguiente, para realizarla con su existencia omnilateral: viene á ser como una esclavitud temporal; acusa la tendencia á convertirla en *simple medio* para fines ajenos, y sabido es que el hombre nunca puede tomarse como puro medio, porque es ante todo un fin en sí mismo. En tal sentido, es imposible que la abolición de la prisión por deudas llegue á perjudicar á comerciantes honrados, porque el cumplimiento del derecho de lo recto y de lo justo nunca puede dar lugar á una lesión del derecho de otro. Foméntese la moralidad en todas las capas sociales; predíquese y propáguese, sobre todo con el ejemplo, la necesidad en que todos estamos de realizar el bien cumpliendo con el deber; pero ¡por Dios! no se abrigue ni por un momento la duda de que un tan grande atentado contra la personalidad humana, como la prisión por deudas, puede alcanzar justificación en ninguna circunstancia.—(B. y P.)

Aunque pertenecientes al derecho privado, las relaciones de familia, la patria potestad y el matrimonio dependen en muy pequeña parte de la libre voluntad de los individuos. Del mismo modo, la propiedad inmueble, y en estrecha conexión con ella las sucesiones, que tocan más especialmente al patrimonio que á la persona, están sometidas en gran medida á las reglas inspiradas por el interés público. Las leyes agrarias, la expropiación forzosa por causa de utilidad pública, etc., prueban que en nuestros días se está muy lejos de haber llegado á un acuerdo acerca del grado de libertad que conviene dejar al individuo en lo tocante al cultivo de la tierra. El fin jurídico que incumbe al Estado, ¿permitirá, por ejemplo, imponer á los particulares, propietarios de bosques, prescripciones obligatorias en materia de corta y repoblación? La vigilancia del Estado sobre la explotación de un bosque, ¿puede conciliarse con el respeto debido á la propiedad privada? Si aquellas providencias á que se alude fueron tomadas para proteger al propietario de la ruina á que pudieran llevarle sus locuras, la cuestión tendría que ser resuelta negativamente, según las ideas reinantes en el Derecho; sin embargo, dado que muchas veces las Empresas de explotación forestal, por virtud de la posición geográfica de los bosques y á causa del clima, pueden perjudicar de un modo serio el cultivo general de una extensa región territorial, no podemos menos de responder afirmativamente á la cuestión, aunque el Congreso de Breslau (1868) se haya adherido á la opinión contraria (XCI).

El derecho de sucesión en los bienes territoriales viene considerándose desde la Revolución francesa como un objeto de interés político (XCII). Aparte el rigor de las formas testamentarias, mediante las cuales el Estado trata de garantir el interés general en el derecho, la influencia de ciertas exigencias de carácter jurídico público se dejan sentir no poco en el derecho de sucesión, por virtud de las limitaciones impuestas en favor de los herederos legítimos, á la liber-

tad del testador. La concepción ética de la familia domina en este caso al principio de la libre disposición de los bienes. No consideramos fuera de lugar recordar aquí la célebre cuestión de los mayorazgos. Porque, dado lo expuesto, podría preguntarse si conviene impedir, como hace la legislación francesa, la constitución de los mismos, ó si, por el contrario, debe permitirse y hasta favorecerse, como en Prusia, mediante la concesión de privilegios políticos de representación, á fin de evitar la excesiva división de la propiedad.

En este problema las aspiraciones económicas y las designaciones tradicionales de los partidos se confunden y oponen. Al paso que los defensores de las instituciones fideicomisarias indefinidas se apoyan en el principio de la libertad plena del testador, preocupándose especialmente de su persona, los partidarios de la libertad económica absoluta reclaman la prohibición y supresión de los mayorazgos en interés del heredero, restringiendo por tal medio la libertad del testador y alegando á favor de su opinión que la movilidad de la propiedad territorial representa el interés económico del Estado. Aristócratas y demócratas se apropiaron, inmediamente que fué preciso, cada uno de esos dos puntos económicos. Ya Montesquieu llamaba la atención acerca de la importancia política de los sistemas hereditarios. Si se examina la cuestión bajo todos los aspectos, se llegará sin duda á la conclusión de que el rasgo característico de la legislación más reciente consiste en la tendencia, cada vez más definida, á restringir la esfera del derecho privado, en que cada uno aparece obrando libremente de una manera absoluta.

Lo que acabamos de decir de las instituciones de derecho privado respecto á los bienes, se aplica evidentemente á la producción económica en general y á la actividad industrial en particular. Era verdaderamente singular la contradicción que se manifestaba en la coexistencia del derecho privado de los romanos y de las mil trabas que las corporaciones gremiales oponían á la actividad industrial.

Sin reserva puede admitirse hoy que la intervención del poder político y de la legislación en los negocios industriales, ora para proteger al productor contra la concurrencia, ora para defender al consumidor contra los fraudes, es incompatible con la libertad individual. Solución ésta que no prejuzga el saber si una buena política comunal debe proteger los intereses de los consumidores contra el *encarecimiento* de los productos, proviniente de un monopolio local. Es también una cuestión siempre abierta la de decidir si conviene que el Estado tenga una acción determinada sobre las profesiones que, aun cuando tienen su lado industrial, se relacionan estrechamente con el derecho público, y cuyo abuso puede originar algún daño á la sociedad, tales como, por ejemplo, la medicina, el foro... Para resolver la cuestión no debe tenerse en cuenta tan sólo los derechos individuales; es preciso, por el contrario, determinar hasta qué punto, según los datos de la experiencia, el Estado está en situación de proporcionar, sin lesionar aquellos derechos, una protección que no podrían dispensar la fuerzas sociales obrando libremente y por sí solas. Estudiando con detenimiento la literatura política y económica, no puede menos de reconocerse que las ideas sobre los derechos del Estado en tal punto, son extraordinariamente variadas y opuestas. En Alemania reina todavía una gran repugnancia teórica contra toda limitación de la libertad personal, salvo la que supone la obligación eventual de reparar el daño causado indebidamente. En Inglaterra y en América, por el contrario, en los momentos presentes parece pronunciarse más y más la opinión, según la que esa obligación no es garantía suficiente cuando se trate de industrias que ponen en peligro la vida y la salud de los obreros (minas, ferrocarriles, construcciones) (XCIII). Las experiencias desfavorables sobre la eficacia de un régimen adoptado, y los inconvenientes patentizados de una manera indudable, provocan ordinariamente la intervención del legislador y las corrientes en tal sentido de

la opinión. Sea cual fuere, por otra parte, la experiencia particular de cada Estado, no hay duda que la limitación de las libertades personales es indispensable en las industrias de naturaleza mixta, esto es, que pueden atentar al mismo tiempo al bien común y á la seguridad de las personas. A la *economía política* incumbe investigar en tales casos los medios adecuados para asegurar el éxito de la intervención del Estado, sin violentar el ejercicio de los derechos individuales.

Uno de los elementos reputados como esenciales para afirmar la independencia jurídica individual en los Estados cultos, es la *libertad religiosa*. Según el principio protestante, el fin jurídico del Estado exige por una parte el reconocimiento pleno y sin reserva de la libertad de conciencia, enfrente de todos los dogmas definidos por la Iglesia ó consagrados por el Estado, y, por otra, la supresión de las desigualdades y prerrogativas concedidas á un culto determinado. Sólo una excepción puede tolerarse, y es, cuando el Estado se obliga á pagar un culto antes privilegiado, apoderándose de la totalidad de sus bienes. Por lo demás, es preciso no confundir la libertad de conciencia con los derechos de las corporaciones religiosas. El Estado, teniendo en cuenta las circunstancias sociales, puede legítimamente examinar hasta qué punto conviene, en interés del orden público, permitir, limitar ó prohibir la influencia de los conventos y de las Ordenes religiosas.

En los Estados se aprecia de muy distinta manera la naturaleza de la libertad religiosa. Las tradiciones históricas ejercen en este punto notable influencia (XCIV). No sólo en algunos países católicos, donde el principio de la libertad de conciencia se ha rechazado en absoluto, encontrando no más que algunos defensores teóricos, sino que en los mismos Estados protestantes, la lucha entre la Iglesia privilegiada y la libertad religiosa puede decirse que sólo está aplazada durante una tregua, en la cual la Iglesia que goza históricamente de elevadas preeminencias, conserva todas sus pre-

rrogativas. Ya hemos hablado antes de la opinión de Stahl acerca de la misión eclesiástica del Estado; pues la mayoría de las legislaciones de los Estados protestantes se inspiran todavía mucho más en la idea preconizada por Stahl que en los principios de una libertad religiosa completa. De todos modos, para juzgar del contraste entre los diferentes sistemas reinantes en los Estados europeos, es conveniente comparar la libertad de que goza la Iglesia católica en los países protestantes, como Inglaterra y Holanda, con lo que ocurre en aquellos Estados en los cuales se enviaba á las galeras por leer la Biblia, ó se bautizaba á los hijos de los judíos á la fuerza ó mediante procedimientos insidiosos.

La dificultad para la política práctica contemporánea no radica tanto en el reconocimiento del principio de la libertad de conciencia, como en las complicaciones graves que en la vida real resultan al dar satisfacción á todas las exigencias que el clero deduce de tal principio. No hay duda que en teoría el Estado, desde el momento en que se admite y proclama el principio de la libertad de conciencia, y se le considera sustraído á las influencias eclesiásticas y religiosas; no hay duda, repetimos, que desde tal momento no puede denominársele católico, ni protestante ó cristiano; pero en la práctica todo ello ha de resultar ineficaz desde el instante en que las personas pertenecientes á una religión determinada ejercen una influencia directa en la elaboración de las leyes ó en la marcha de los negocios públicos. En casi todas partes existe en realidad lo que los franceses llaman en sus constituciones la *religión de la mayoría*, ó lo que en otros términos pudiéramos llamar confederación de los cultos históricamente reconocidos y consagrados. Aun en América el principio de la libertad religiosa se muestra demasiado débil para resistir á las influencias de la antigua tradición eclesiástica. La disposición puramente negativa de la Constitución federal acerca de las diversas creencias y sectas religiosas, no impide el mantenimiento riguroso de las leyes referentes á

la celebración del domingo, leyes éstas emanadas del espíritu y creencias de los puritanos, y absolutamente contraria á los sentimientos dominantes de los que forman los grandes núcleos de la emigración alemana (XCV). Las vacilaciones recientes de la *política eclesiástica (Kirchen politik)* en los Estados, modernos, provienen de que si por una parte el Estado *neutral (paritätisch)* (1) debe aparecer imparcial ante los diferentes cultos, por otra la *irreligiosidad* es un mal que tiende á destruir los fundamentos morales de la vida popular. La lucha del Estado contra las invasiones del clero, aun en los casos en que la razón aparece clara, produce inconvenientes de índole moral á aquél, así como en el campo de batalla el vencedor sufre también pérdidas dolorosas.

En relación histórica con el desenvolvimiento de la libertad religiosa, se manifiesta la *libertad de emigración*. Entendida ésta en su sentido más lato, significa el derecho del ciudadano á escoger libremente su Estado. Proclamada en teoría. y ejercitado en gran escala por los súbditos alemanes, ningún derecho nos parece más adecuado que éste para demostrar la oposición entre las ideas antiguas y las modernas acerca de la capacidad jurídica cosmopolita de los individuos. Abandonando libremente y sin traba alguna su Estado, el emigrante encuentra en el gran «Estado adoptivo» transatlántico el pleno goce de sus derechos privados, y al poco tiempo la capacidad política.

La única limitación impuesta por el derecho público á la

(1) Refiérese el autor con esta expresión al Estado *neutral*, es decir, al Estado que, sin ser indiferente al sentimiento religioso como sentimiento humano, coloca en sus relaciones exteriores sobre una base de absoluta igualdad á todas las iglesias constituídas y á todas la creencias religiosas individuales. En todas las traducciones de la obra de Holtzendorff á los diferentes idiomas europeos que hemos podido consultar, conservan la frase original *paritario*, sin duda porque no tiene expresión adecuada, porque, como se ve, la misma de *neutral* no indica perfectamente la idea que el autor quiere expresar sin duda.— (B. y P.)

libertad del emigrante, consiste en la obligación de cumplir el servicio militar y defender la patria; pero en Alemania tal limitación reviste sólo un carácter dilatorio. Puede decirse de los Estados modernos, en los cuales está plenamente reconocida la libertad de emigración y de inmigración, que son Estados de elección y no impuestos con respecto á los individuos que habiendo llegado á la mayor edad, pueden escoger libremente la nación á la cual desean pertenecer. Por otra parte, el hecho de la emigración, tan considerable, sobre todo, entre los súbditos de los Estados germánicos, como Inglaterra, Alemania y los países escandinavos, muestra de qué manera la Reforma religiosa fortificó el sentimiento de los derechos individuales y la energía personal para la consecución de una felicidad remota y difícil (XCVI).

Prescindiendo de Irlanda, donde la emigración en masa es efecto de la miseria y del hambre, la emigración puede considerarse como un signo característico del mayor desenvolvimiento de la libertad á que se ha llegado en los Estados de raza germana. En este punto están de acuerdo los escritores franceses, y además lo confirma el hecho indudable de que no padecen ni sufren nada los Estados donde la emigración se desarrolla con mayor fuerza, formando esas grandes corrientes de emigrantes como las establecidas con dirección á la Australia y á la América del Norte (1).

Del mismo modo que la religión, la *investigación cientí-*

(1) La libertad de emigración y la desaparición de todo género de trabas para viajar por los Estados, así como la facilidad, cada vez más acentuada, para ganar la ciudadanía en un Estado cualquiera, son otros tantos indicios evidentes de la posibilidad de un Estado humano universal, y de que no puede considerarse la nación como el único Estado. (Véase acerca de esto Bluntschli, Laurent, Krause, Giner, obras citadas.) ¿Qué otra cosa significa el reconocimiento de los derechos llamados individuales ó naturales en todo hombre, y sólo por serlo, sino la idea de que para los hombres todos hay un derecho *común*, universal, positivo, sin necesidad de realizarse en los estrechos límites de unas fronteras?—(B. y P.)

fica pertenece al número de las libertades individuales; es éste un principio inscrito en las modernas Constituciones, como consecuencia de la libertad de conciencia; porque precisamente la Iglesia es la que con sus prohibiciones de libros y doctrinas tendió siempre á coartar la libre investigación en materia científica.

7. *Misión del Estado en cuanto á la libertad como fin.*—El resultado de nuestras consideraciones es el siguiente: el *fin de Derecho ó jurídico* exige que la personalidad sea reconocida en principio, asegurándole su desenvolvimiento libre en la esfera del derecho privado en general, en el terreno económico de la industria, en la elección del Estado por medio de la emigración, y en la del dominio de la conciencia y de la investigación científica. Según esto, el fin asignado al Estado con respecto á los derechos individuales, es un resultado natural de la idea, más ó menos predominante en los pueblos europeos, según la cual aquella institución cumple una tarea humanitaria y cosmopolita. Todos los derechos enumerados pertenecen lo mismo al ciudadano que al extranjero (1).

Cuando el Congreso de Berlín de 1878 aseguraba los derechos á los judíos de Rumanía, formulaba precisamente ese reconocimiento cosmopolita de los derechos de la con-

(1) Aun cuando diferentes veces se nos ha ocurrido hacer algunas observaciones al autor en el curso de la magistral exposición de su teoría del fin jurídico del Estado, hemos preferido no interrumpir su argumentación original y profunda. Con ocasión de determinar la esfera del Estado con relación al derecho individual ó á los derechos individuales, el autor expone una teoría completa de este derecho, tan importante en política, y acerca de la cual tan acalorados debates se han mantenido y mantienen en Parlamentos, libros y periódicos. Merece especial consideración el lugar en que el autor trata de estas cosas, más adecuado que aquél en que la mayoría de los tratadistas suelen discutirlo. Sólo una advertencia nos permitiremos hacer ahora, y es la siguiente: que los derechos que el autor casi constantemente llama individuales, del hombre en general ó del ciudadano, cuandó se refiere

ciencia en un Estado cristiano. La misión del Estado, sin embargo, no se reduce á reconocer en teoría los derechos del individuo cuya violación puede producir una perturbación jurídico-internacional, ni á afirmar en las leyes que tales derechos deban ser respetados. Es menester, además, que el Estado vele por que los preceptos de la legislación sean efectivos, haciendo cesar las perturbaciones y arrollando los obstáculos que á su acción se opongan. En tal concepto, es preciso que la legislación sobre la emigración organice una policía especial para defender al emigrante contra la explotación y la mentira. La protección real y efectiva de los derechos individuales es, después de todo, la principal tarea de la administración de justicia, de la policía y de la *política económica*. Protección que no debe confundirse con la que atribuye al Estado la teoría del *bien público*, al pretender que éste acuda por medio de los preceptos legales á todas las aspiraciones de la vida individual.

Sin duda alguna que la *política legislativa* no conseguirá nunca agotar su tarea de asegurar el libre goce de la libertad ó el imperio del derecho. Aun á los Estados que pretenden haber alcanzado el grado más alto de perfección, les queda todavía mucho que hacer para llegar á la supresión de la desigualdad con que son tratados los individuos por el

á la vida especial de un Estado, debieran denominarse más propiamente derechos de la *personalidad:* primero, porque la palabra individual no indica que nos refiramos al hombre necesariamente; y segundo, porque la mayor parte de ellos son exigibles, lo mismo por el hombre (individuo) que por las personas morales ó colectivas. Si bien se mira, el hombre revestido de sus derechos y capacitado para su ejercicio, es la persona, y sólo en calidad de tal, y no en razón de su individualidad, es sujeto de derecho en el pleno sentido para el Estado. Por otra parte, las corporaciones y el Estado mismo son como el hombre, personas, y de ellas, como del hombre, se dicen la mayor parte de los derechos individuales, sin exceptuar los políticos. Acerca de este punto véase la obra citada del Sr. Giner, las del Sr. Azcárate y los *Discursos parlamentarios* de D. Nicolás Salmerón.—(B. y P.)

derecho privado de los diversos países, promoviendo los convenios internacionales, es decir, esforzándose en llegar á la *unificación progresiva del Derecho internacional privado* (XCVII) (1).

(1) Las razonadísimas consideraciones que hace el autor en el texto nos llevan como por la mano á otra que se impone en la conciencia de todo hombre que piense, y es la de que nunca como en los modernos tiempos se ha podido reconocer mejor la necesidad de la existencia de un Estado universal humano, á que ya aludimos. Esto se ha entrevisto en pasadas edades, y lo mismo en la Antigua, que en la Media, que en la Moderna, ha habido hombres superiores que no sólo lo han comprendido, sino que trataron de realizarlo, aunque siempre poniendo, para lograr tal aspiración, medios inconducentes, y, como el que más, el tan seguido de la conquista, que acaso constituya un Estado artificial y efímero por tiempo siempre corto, pero que de seguro más desune y enemista que ata con aquellos férreos lazos que son necesarios para constituir algo fuerte y duradero.

Hoy no se destruyen las nacionalidades para agruparlas: no se trata de anular las razas y las unidades étnicas para fundirlas: al contrario, tanto más se reafirma la solidaridad entre los hombres, cuanto mejor se reconocen y confirman sus capitales diferencias, aprovechando las aptitudes y las vocaciones con el fin de que sus obras y productos respondan al superior principio de la *economicidad*—obtener el mayor resultado con el más mínimo esfuerzo.—Puede, pues, asegurarse que el hecho dominante en la actualidad, que el hecho determinativo de la universal comunidad humana, se encuentra en la necesidad perfectamente reconocida que tienen los hombres de todos los países de auxiliarse mutuamente para realizar fácilmente la vida: necesidad más patente en el orden económico que en cualquier otro, y que tiene su manifestación propia en la enorme extensión del comercio universal. De aquí el cosmopolitismo; los auxilios á los emigrantes; los tratados de comercio; las convenciones monetarias; los conciertos de pesas y medidas; las convenciones postales y telegráficas; los mismos tratados de extradición, y, sobre todo, los esfuerzos que hacen todos los Estados neutros, y aun los mismos que tienen agravios mutuos, antes de confiar á la fuerza de las armas la solución del litigio; movidos principalmente por el puro deseo de no sufrir perjuicios en su existencia material. El *sursum corda*, que hasta ahora no había logrado, ni la ciencia, ni la religión, ni las ideas humanitarias, ni las cábalas de los hombres de Estado, está á punto de alcanzarlo la Economía.—(B y P.)

8. *Diferencia entre la libertad del derecho privado (Privatrechtsfreiheit), y la libertad política del ciudadano.*—Las libertades de que venimos hablando mantienen estrechas relaciones con otra clase de derechos que suelen denominarse derechos *políticos*, porque su ejercicio depende de la cualidad de ciudadano, no pudiendo ser reclamados sino dentro de ciertas condiciones por los extranjeros; tales son los *derechos de reunión y asociación políticas, y la libertad de la prensa y de la enseñanza.* Tales derechos se refieren á las relaciones entre el individuo y la colectividad Estado; su naturaleza, pues, les excluye del derecho privado. Ahora bien; aun cuando en ellas también deba reinar el principio de la libertad individual, es preciso no olvidar que esta libertad es un atributo inmediatamente deducido, para el bien del Estado mismo, de la voluntad y de los intereses de la nación entera. El origen de esos derechos no está en la naturaleza humana, aun cuando algunas veces se los haya calificado como derechos del hombre; como el sufragio, se fundan en las constituciones nacionales. Entre la libertad individual jurídico-privada y la libertad política, existe la diferencia, fácil de explicar, de que la primera reclama sólo una acción negativa por parte del legislador, al paso que la segunda supone la influencia positiva y directa del individuo en la formación y marcha del Estado. No es posible, en verdad, expresar en una fórmula definitiva la extensión que cada Estado debe dar á las libertades de la prensa y de la enseñanza, á los derechos de reunión y asociación, y á la manifestación de los cultos *públicos;* el límite respectivo oscila en la historia entre las exigencias de los partidos sistemáticamente hostiles al Estado, defensores de un idealismo abstracto que proclama la teoría de los derechos del hombre, absolutos, innatos é imprescriptibles, y los abusos del poder de un Gobierno que se revuelve contra toda resistencia ó ataque dirigido á su autoridad.

El regulador natural de todos los derechos políticos es el

uso efectivo ó el abuso que de ellos hacen los ciudadanos, y en este punto sólo una regla puede establecerse; á saber: el nivel á que todos esos derechos pueden llegar es más ó menos alto en relación siempre con el nivel que alcanza el sentido común de los ciudadanos que saben contenerse en la esfera propia de su derecho, respetando la paz social, los derechos de los demás, aunque piensen de distinta manera que ellos, y el orden político ó del Estado.

CAPÍTULO X

III.—La cultura social como fin del Estado.

1. La noción de *sociedad (Gesellschaft)* según el significado francés de la palabra. Definición de Mohl y su explicación.—2. Diversas formas de sociedad: familia, parentesco, clan, raza, clase (originadas por el nacimiento), comunidades de intereses morales y materiales (fundadas en el principio de la libre elección).—3. La libre formación de las sociedades como esencial en el desenvolvimiento actual de los Estados europeos.—4. La sociedad como suma de la oposición de intereses bajo tres aspectos diferentes: *Primero,* con relación á los grupos sociales entre sí; *segundo,* con relación á los miembros de esos grupos; *tercero,* con respecto al poder del Estado y á los medios políticos de dominio.—5. Análoga situación jurídica de los diferentes grupos sociales desde el punto de vista de la ciencia política y de la legislación contemporánea.—6. Representación de los grupos sociales en las Asambleas electivas.—7. Naturaleza del fin de cultura del Estado; neutralidad de éste en cuanto á los esfuerzos para alcanzar la supremacía social; mantenimiento de la paz social; protección de los individuos como miembros de la sociedad.—8. En qué medida puede considerarse realizado este fin en la vida económica y eclesiástica Contemporánea.—9. Indicación de los fines del Estado, según las constituciones recientes de los Estados Unidos, de la Confederación Suiza y del Imperio alemán.

1. *La noción de sociedad (Gesellschaft) según el significado francés de la palabra. Definición de Mohl y su explicación.*—Entre la unidad nacional, en cuanto al exterior, y la infinita diversidad de la vida de los individuos aislados, encontramos, al estudiar los Estados y los pueblos, ciertos grupos intermedios claramente determinados, los cuales se distinguen entre sí por un conjunto de intereses y aspiraciones colectivas especiales.

Estos grupos ó asociaciones se asemejan á los individuos en su vida propia, en cuanto sus aspiraciones, en general, son independientes de la nacionalidad. Por otra parte, su formación los asemeja al Estado, porque suponen una organización de fuerzas dirigidas á la consecución más adecuada posible de ciertos fines comunes. Aun cuando estas asocia-

ciones rara vez son creadas por el Estado mismo, sin embargo, dependen en todas partes de él en lo que se refiere á su desenvolvimiento histórico.

Una de las más importantes conquistas de la moderna ciencia política consiste seguramente en haber reconocido que los hombres que viven en el Estado deben ser considerados, no sólo como una suma ó serie de unidades, sino además en sus relaciones con las diferentes comunidades de orden moral y material.

Mientras en Francia, en virtud de un uso corriente en el lenguaje (reflejo de una idea de la antigua escuela del Derecho natural), se presenta bajo el nombre de *société* la suma de individuos viviendo en el Estado, la colectividad de la cual el Estado se origina y á la que éste debe supeditarse, inspirándose siempre en las exigencias del momento que en ella dominan; en Alemania *Gesellschaft (sociedad)*, tiene un significado muy diferente. Sin entrar ahora en el examen de las controversias que acerca de esto se mantienen en la literatura política, diremos, siguiendo á Mohl, que *la sociedad (Gesellschaft) significa el conjunto de todas las formaciones colectivas (Gesellschaftlichen Gestaltungen) existentes de hecho en una circunscripción determinada* (v. gr., Estado, parte del mundo) (1).

Si tales formaciones ó instituciones sociales merecen ser objeto de un examen y de una exposición particular, independientemente de las ciencias políticas en general, es una cuestión muy controvertida entre los sabios, que por nuestra parte hemos esbozado en el primer capítulo, y acerca de la cual no es necesario insistir, toda vez que lo que ahora nos interesa es determinar especialmente la esencia y naturaleza de la sociedad, puesto que no puede ponerse en duda que el conocimiento exacto y claro de lo que la socie-

(1) Acerca de este asunto debatimos, aunque muy de pasada y á la ligera, en el *Estudio preliminar*.—(B. y P.)

dades, tiene una importancia gradísima para la política.

Ante todo, es preciso hacer notar que la *sociedad (Gesellschaft) es una expresión que sirve para resumir el conjunto de formas diversas, de sentimientos y agrupaciones, pero que en modo alguno representa la confusión en la unidad de lo que es distinto*. Porque es incontestable que «todas las formaciones colectivas» nunca pueden despertar un sentimiento de unidad. Si así fuese, sociedad sería sinónimo de pueblo.

Para aclarar nuestro pensamiento, tomemos como ejemplo una gran biblioteca pública. Los volúmenes aislados corresponden á los individuos; las obras que comprenden varios volúmenes, ó, mejor aún, de una misma serie (Derecho, Filología, Matemáticas, etc.), constituyen las colectividades; y la suma de esas distintas colectividades (la biblioteca) nos da la idea de lo que es la sociedad; á pesar de que sobre un mismo asunto, v. gr., sobre el Estado, la Teología, la Economía política, la Filosofía, la Historia y la Ciencia del Derecho enseñen las cosas más originales y más contradictorias.

2. *Diversas formas de sociedad: familia, parentesco, clan, raza, clase (originadas por el nacimiento), comunidades de intereses morales y materiales (fundadas en el principio de la libre elección).*—De dos maneras podemos formar parte de un grupo social; ya por virtud del azar, como consecuencia del nacimiento; ya por virtud de nuestra propia y voluntaria elección. Además, podemos pertenecer á la vez á varios grupos sociales. Ahora bien; entre las colectividades que en conjunto constituyen tradicionalmente *la sociedad*, pueden citarse principalmente: la *familia*, que es la forma de sociedad primordial y universal en la humanidad toda, anterior al Estado (1), y en la cual el individuo

(1) No debe extrañar esta afirmación, dado el concepto que del Estado tiene el autor. Sólo puede decirse eso, en nuestra opinión, refiriéndose al Estado político, porque la familia en sí misma, como persona, tiene su propio Estado.—(B. y P.)

se encuentra comprendido necesariamente, al menos en un período dado de su existencia; el *parentesco (Geschlechtsverband)*, constituído por varias familias originadas de un tronco común; el *clan* ó *tribu (Stamm)*, que en los pueblos orientales, y según el modo de ver de algunos especialistas alemanes, ofrece particularidades de gran importancia; la *raza*, que cuando se manifiesta por la diversidad de color es, como ocurre en la América del Norte, causa de atracción ó de repulsión; la *casta*, base, como es sabido, de la organización social en la India, y las *clases* de la Edad Media.

He ahí una porción de agrupaciones sociales en las que se subdivide la sociedad, y que pueden existir unas al lado de las otras. El nacimiento determina la posición del individuo con respecto de ellas. Como ejemplo de las agrupaciones de otra índole podemos citar: *las corporacioaes profesionales (Berufsgemeinschaften)*, los cuerpos de funcionarios con sus grados jerárquicos y divisiones: el *Ejército*, desde el momento en que el espíritu del cuerpo se hace sentir en sus individuos; las *Asociaciones científicas*, corporaciones sabias y Academias; las *asociaciones* fundadas con la comunidad de creencias religiosas, la Iglesia; las asociaciones para el fomento de intereses materiales, en las diferentes esferas de la propiedad territorial grande, mediana ó pequeña; las corporaciones de oficios, las sociedades mercantiles al por mayor y al por menor, instituciones de crédito para el trabajo, etc.

No aspiramos en modo alguno á hacer una enumeración completa de todos los grupos ó elementos sociales imaginables. Pero los que hemos citado bastan, entre otras cosas, para mostrar la diferencia entre la civilización antigua y la moderna (1).

(1) El criterio seguido por el autor para determinar las diferentes clases de sociedades es, como se ve, poco fijo. Indudablemente, para distinguir las agrupaciones ó colectividades que en conjunto forman la total sociedad humana, debe atenderse al *fin* á que las mismas respon

3. *La libre formación de las sociedades como esencial en el desenvolvimiento actual de los Estados europeos.*— Lo característico del mundo antiguo y de los Estados orientales que de él se derivan, es la subordinación del individuo á una posición social determinada por el azar ó por el nacimiento. De ahí las castas, al menos en la oposición entre hombres libres y esclavos; de ahí también el poder patriarcal de la familia, la influencia del parentesco y de la tribu.

den, ó lo que es igual, á la índole de la necesidad que vienen á satisfacer. Atendiendo á esto las sociedades, ó se refieren al cumplimiento total del destino humano, ó sea al fin del hombre, tomado en toda su amplitud ó generalidad, ó á uno de sus fines especiales determinados. Los Sres. Giner y Calderón (*Principios de Derecho natural*, pág. 49) denominan las primeras sociedades *totales* y la segunda *especiales*. A la primer categoría pertenece la *familia*, que se constituye mediante el matrimonio; el *municipio*, la *provincia*, la *nación*, la *sociedad internacional* y la *humanidad* misma; es decir, en cierto modo, muchas de las sociedades á que el autor dice se pertenece naturalmente por razón de nacimiento, pero cuyo carácter más distintivo y saliente está en que se constituyen para todos los fines de la vida. La familia, por ejemplo, ó el Municipio, como personas morales ó colectivas, no se basan en la satisfacción de una necesidad humana determinada, sino que, como indicamos en ellas, el hombre aparece realizando sus fines de una manera general, total. Diferéncianse entre sí las sociedades totales, primeramente por el *grado;* así la familia, constituída inmediatamente por individuos, es de *primer grado*, mientras el Municipio está ya constituído por familia é individuos, por lo que pudiéramos decir que es de *segundo grado*, siendo de tercero, cuarto, etc., las sociedades de estructura más complicada. Esta diferencia manifiéstase principalmente en la amplitud con que cada sociedad cumple el *mismo* fin total humano por razón de la esfera más ó menos amplia de la vida de relación que cada una comprende. Además, diferénciasen por razón de las circunstancias de *lugar y de tiempo*, que determinan en las sociedades del mismo *grado* un carácter distinto, el cual puede manifestarse en la mayor ó menor intensidad y perfección con que el *mismo* fin se cumple en la vida, y en la índole especial que el mismo fin puede revestir al ser realizado, por razón de la cultura dominante en la sociedad.

Las sociedades *especiales*, según indicamos, son las constituídas para

Lo característico del mundo moderno y de los Estados civilizados de la Europa contemporánea consiste en que, prescindiendo del azar de un nacimiento rico ó pobre, de las aptitudes naturales ó de los defectos corporales ó intelectuales hereditarios, la situación social en general depende de la libre voluntad del individuo. *El tipo fundamental de la sociedad moderna es, según esto, la asociación y unión libres.* La comparación de estos dos órdenes de ideas demuestra la marcha evolutiva de la historia del derecho y de la

la realización del fin humano, bajo un aspecto tan solo. En virtud de esto, puede decirse que abarcan idealmente la humanidad toda, y fijándonos en las tendencias de la misma (la Iglesia, la sociedad científica...), vemos que la aspiración de todas es esa. Por lo menos, no es de su naturaleza que se constituyan necesariamente en un límite *territorial* determinado, como sucede con las sociedades totales que por su composición tienen que reducir su acción siempre á una circunscripción territorial.

La relación del hombre con estas sociedades es diferente, como el mismo autor observa desde su punto de vista. Por de pronto, las sociedades especiales son siempre de elección; por naturaleza deben serlo al menos y de una manera absoluta, puesto que hasta es posible la existencia del hombre sin pertenecer á ninguna. Mientras que las sociedades totales, aun cuando el hombre en los pueblos civilizados puede elegir (en determinadas condiciones) el suelo *patrio*, el lugar de *residencia*, el de la *vecindad* y constituir á su modo la familia, no puede existir sino siendo miembro de la familia (al menos cierto tiempo), y nunca puede existir sin ser miembro del Estado de una sociedad total.

La cuestión esta de las sociedades, desde el punto de vista político, entraña importancia capital. El problema más difícil y de un valor práctico verdadero, es el de las relaciones de las sociedades entre sí, las *totales* unas con otras (familia, Municipio, Nación); las *totales* con las *especiales*, y todas con el *Estado*, tomando éste en sentido lato, como la institución para el derecho de cada sociedad (toda sociedad tiene su Estado) ó en sentido estricto, como el Estado de la sociedad total hoy más importante, *la Nación*. Pero sobre estos puntos no podemos insistir, pues nos llevarían muy lejos. Basta, por de pronto, fijarse en las distinción que aparece entre la idea de sociedad y Estado, y para lo demás consúltense las obras de Krause, Ahrens, Röder, Taparelli, Giner, Azcárate y otros.—(B. y P.)

legislación, cuyas manifestaciones más recientes y memorables las tenemos en la sustitución de las clases *medio evales* por el principio de la igualdad de los ciudadanos ante la ley, y en la supresión de la esclavitud en la América del Norte. Una enseñanza se puede sacar ya de estos últimos ejemplos; y es, que el Estado no puede llegar á determinar la organización de la sociedad más que según el valor legal de la misma, sin ser responsable de su origen ó cesación. Allí donde existían los prejuicios respecto del nacimiento, en vez de desaparecer con la supresión legal de las clases, han adquirido, por el contrario, mayor intensidad. En los Estados septentrionales de América el negro que violara una mujer blanca sería, aun hoy, castigado ó asesinado impunemente por el primer blanco que presenciara el hecho ó que de él tuviera noticia.

Suponiendo que existiese una organización social comparada á la Edad de Oro, el Estado sería incapaz de realizarla directamente con los medios de que dispone. Como sería incapaz también de impedir una descomposición ó una transformación de la sociedad. Sus medios sólo pueden servir como auxiliares para contribuir al desenvolvimiento social. Por esta razón es necesario precisar el fin del Estado en relación con l sociedad en general (1).

El exacto con cimiento de la insuficiencia de las fuerzas del Estado para la realización de los perfeccionamientos sociales, revela la necesidad de renunciar á la antigua idea de

(1) Por poco que se reflexione en esta racional limitación que el autor impone á la acción del Estado, podría determinarse la misión jurídica del mismo, según la hemos procurado indicar en alguna de las notas de los capítulos anteriores. En efecto; el Estado no está llamado á crear, ni las personas colectivas ó morales, en general, ni las instituciones como la propiedad ó la familia en particular; su misión jurídica redúcese á regular, mediante el derecho, la buena ordenación de los fines humanos que caen dentro de su propia esfera. El Estado moderno niega en cierto modo esta esencial misión suya, reconocida solemne-

que el mismo debe imponer al pueblo, por medio de la fuerza, la forma de organización social que le parezca más perfecta y oportuna, bajo pretexto de conducirle hacia el progreso. El Estado no podrá nunca abolir la familia ó el matrimonio, ni mantener, mediante divisiones realizadas á viva fuerza, una igual distribución de las tierras, mientras que la sociedad misma reconozca el matrimonio ó la propiedad privada como instituciones jurídicas fundamentales.

4. *La sociedad, como suma de la oposición de intereses bajo tres aspectos diferentes: primero, con relación á los grupos sociales entre sí; segundo, con relación á los miembros de esos grupos; tercero, con respecto al poder del Estado y á los medios políticos de dominio.*—Para determinar la exacta posición del poder político, atendiendo al mismo tiempo á la conciencia que el pueblo tiene de su unidad y á la relación de éste con los demás grupos sociales en los que el mismo se divide, es preciso, ante todo, observar las condiciones naturales de la sociedad.

Según su naturaleza real, la sociedad no puede ser designada más que como la imagen *negativa* de un pueblo organizado políticamente. El Estado es la *unidad del pueblo*, constituída por la voluntad jurídica de la colectividad; la sociedad es la distribución efectiva del pueblo, según sus subdivisiones íntimas. La suma de las comunidades de intereses sociales que designamos bajo el nombre colectivo de sociedad, abra-

mente por Holtzendorff, cuando en el párrafo que comentamos dice que es carácter del tiempo nuevo y de los Estados civilizados que, abstracción hecha de ciertas circunstancias, depende la situación social de la libre voluntad del individuo, en cuanto que en casi todos los países se prescribe como sistema de reclutamiento del ejército el servicio obligatorio. El cual, lejos de favorecer la libre iniciativa individual en la elección de profesión, la contraría hasta el punto de imponer al ciudadano un oficio que puede encontrarse muchas veces en completa oposición con su aptitud, con su vocación, con la educación recibida, etc., etc.—(B. y P.)

za, en efecto, la suma de las oposiciones de intereses reales ó supuestas. En la imagen positiva del Estado, el pueblo aparece, ante todo, como una unidad en cuanto al exterior y en relación con los demás pueblos; en la imagen negativa de la sociedad el pueblo aparece como una yuxtaposición de comunidades de intereses, organizadas bajo ciertas formas, y las cuales sostienen lucha entre sí. Ahora bien; en el seno de la sociedad hay siempre tres distintos aspectos que observar, y en los cuales se dibujan las aptitudes congénitas de los diferentes grupos.

Primero: la posición recíproca de los grupos que tienen el mismo fin ó fines análogos. Cuando algunos de ellos aspiran á un mismo fin, necesariamente se excluyen y hostigan, en virtud de la ley psicológica de la exclusión recíproca y de la oposición hostil. Ocurre entre ellos ni más ni menos que lo que sucede entre homeópatas y alópatas, que pretenden, tanto unos como otros, curar los enfermos, pero que, usando procedimientos distintos, mantienen entre sí guerra constante. Los grupos sociales se combaten reclamando alternativamente, ya la libre concurrencia en nombre de la parte más débil por el momento, ya su desaparición en nombre de la parte más fuerte (1), hasta que, gracias á la debili-

(1) Es natural que, colocados los diferentes grupos sociales en la situación de rivalidad, puesto que pretenden todos realizar idéntica función y conseguir el mismo fin, del cual es limitado el uso ó disfrute han de luchar por obtener la preferencia del *consumidor*. Pero, á nuestro modo de ver, pasan las cosas precisamente al *revés* de lo que en el texto se manifiesta. No reclama la libre concurrencia la parte momentáneamente más débil, porque con ella, en vez de adquirir la fortaleza necesaria para combatir con ventaja en el mercado, sería vencida sin remedio. ¿Cómo, por ejemplo, ha de poder entrar en liza un pequeño capitalista con un empresario que posee muchos millones? ¿Sería posible que un fabricante que por la escasez de sus recursos se viera privado de las ventajas que proporcionan la división del trabajo, las herramientas perfeccionadas, las máquinas, la compra de las primeras materias y de las materias auxiliares en grande escala, obtuviera sus pro-

tación recíproca ó al equilibrio de las fuerzas, si uno de los adversarios no ha sucumbido, pueden coexistir armónicamente. La lucha que indicamos toma un carácter más exagerado y ardiente cuando se circunscribe á dos grupos solos.

ductos á menor precio que aquel que, disponiendo de todos estos importantes medios, gasta mucho menos relativamente en producir? ¿Y cuál se hallaría en situación de ofrecerlos más baratos en el mercado, y por lo tanto alcanzará la preferencia del consumidor: ¿el primero ó el segundo? Para luchar y vencer en el campo de la concurrencia se necesitan armas iguales, y es claro que el débil abandonado á sí mismo y privado de socorro exterior, ha de perecer á los golpes del fuerte. Por eso reclaman constantemente la protección del Estado en la forma aduanera, verbigracia, los pequeños, los humildes industriales, ó que al menos aparentan serlo, y en ocasiones hasta exageran su debilidad para que se les conceda más y mejor el auxilio gubernamental. Los fuertes, los robustos, los opulentos productores, que gozan del pleno uso de sus fuerzas, no necesitan para nada que se impida la libre concurrencia, como se sostiene en el texto; antes al contrario, encontrándose, gracias á la abundancia de recursos, en posición de atraer al consumidor vendiéndole los objetos mejor fabricados y más baratos, viven y medran en la libre competencia, que necesariamente produce el efecto de favorecer al mejor dotado, como sucede en todos los órdenes y esferas de esta gran lucha diaria por la existencia, de la cual no es la *competencia económica* más que un aspecto particular. Ni se ha dado, ni en realidad puede darse el caso de que los productores más fuertes pidan amparo y protección al Estado, porque no lo necesitan.

Brentano (Lujo), en su renombrado libro *Die Arbeitengilden der Gegenwart*, Leipzig, 1881, emite un juicio semejante, que por la respetabilidad del autor nos consideramos en el deber de copiar. Dice este publicista: «En nuestras investigaciones hemos encontrado esta ley histórica: «Cuando la libertad reina, á la abolición de una antigua institu»ción económica sucede necesariamente una nueva organización entre »los que han sido perjudicados por la desaparición de aquélla, y esta »ley histórica es verdaderamente científica, pues que procede de una »ley de la naturaleza humana, del amor de sí mismo: de donde provie»ne que *los fuertes se inclinen á la competencia y los débiles á la asocia»ción*: por esto habíamos insistido particularmente sobre la proposi»ción: *la concurrencia es el principio de los fuertes y la asociación el de »los débiles.*»—(B. y P.)

A este propósito puede recordarse la hostilidad perfectamente irreconciliable de las diferentes iglesias cristianas, entre las cuales la católica, que en un principio era la única autorizada y protegida, reclama, según las circunstancias, ya la libertad *ante* el Estado cuando es perseguida, ya la libertad *en el* Estado si juzga que útilmente puede desplegar su actividad contra las otras comuniones, ya la libertad *contra* el Estado cuando ha conseguido la victoria. Lo propio sucede con las sociedades mercantiles que se hacen competencia en un mismo ramo industrial. Muchas veces llegan á poner á sus productos unos precios verdaderamente arbitrarios para arruinar á su concurrente. La lucha de los gremios contra los artesanos no afiliados en ellos; de la gran prosperidad territorial contra su desmembración; de los proteccionistas contra el libre cambio; de los trabajadores contra el capital, y de algunos pueblos contra la libertad de inmigración, son fenómenos de la misma naturaleza. A los partidos opuestos que en estas luchas se forman inmediatamente, asócianse, por vía de afinidad, una porción de intereses coligados. A las corporaciones manufactureras en 1849 unióse la gran propiedad, que ambicionaba fortificar su influencia; á la población obrera de tendencia socialista uniéronse, por el contrario, los enemigos del capital, opresor de la industria; y el capital á su vez, procurando atenuar los peligros que le amenazaban, verificaba una especie de descentralización, mediante la emisión de pequeñas acciones para las grandes empresas. En todas partes se percibe el mismo fin: *la destrucción de los rivales económicos.*

En estrecha conexión con este antagonismo se encuentra el

Segundo: la posición de los diversos grupos sociales con respecto á sus propios miembros. La concurrencia, dominando en todas partes los esfuerzos, tiende á crear y mantener una organización que haga imposible ó inofensiva la oposición hecha á los intereses colectivos por los miem-

bros aislados de la asociación. En el seno de las corporaciones hostiles se renuevan en pequeña escala fenómenos iguales á aquéllos en los que se manifestaban los antagonismos de las antiguas nacionalidades vecinas.

Cuando las asociaciones corporativas están en lucha unas con otras, se considera como delito muy grave el abandono de las filas de los que combaten, y se procura entonces evitar las decepciones á la causa común por medio del aislamiento de todos los que colaboran en la defensa general. La historia de la Iglesia nos da á este propósito el ejemplo de la lucha del catolicismo en la Edad Media contra la herejía y las doctrinas protestantes, lucha cuyas formas y expedientes se encuentran en parte aceptados todavía por el derecho canónico moderno. La excomunión y la penitencia para los sospechosos, el celibato para separar al clero de los intereses civiles, la inalienabilidad de los bienes eclesiásticos, son prescripciones que, con otras muchas, encontraron su razón de ser en la táctica circunstancial de la Iglesia militante (XCVIII). En la guerra que la Iglesia sostiene en nuestros días, los medios preferidos son: la educación del clero en colegios ó seminarios especiales, puestos al abrigo de toda influencia librepensadora; la rigurosa vigilancia ejercida sobre el desenvolvimiento intelectual de sus miembros; la aplicación de una disciplina rigurosa, no tanto respecto de las costumbres como con el fin de alcanzar la más absoluta sujeción y el aniquilamiento más completo del individuo en la jerarquía eclesiástica; la prohibición de los matrimonios mixtos, porque tienden á debilitar la divergencia confesional y á fundir las creencias; la distribución de los socorros materiales á los pobres y enfermos para atraerlos al gremio de la Iglesia, y, finalmente, la educación estrictamente confesional de la juventud. En tanto que una comunión religiosa persista en considerarse como la única depositaria de las verdades morales y se atribuya la misión, no sólo de alejar de sus propios miembros el error y la men-

tira enseñados por las otras Iglesias, sino también la de desarraigar tal mentira y error en los miembros de éstas, aquellos medios de acción serán reputados como loables y meritorios, y usárase de ellos con tanta mayor energía y eficacia cuanto más débiles sean las comuniones enemigas. Por otra parte, la Iglesia dominante aparece siempre más indulgente con las faltas de sus fieles cuanto menos tiene que temer la disminución de su poderío exterior.

La misma ley de organización se encuentra en todas las clases sociales fuertemente constituídas: la casta india (XCIX) considera ultrajante y contaminoso el solo contacto con las personas de casta inferior; la casta militar castiga con la exclusión del cuerpo de oficiales el acto de rehusar un duelo, por considerarlo deshonroso, á pesar de estar prohibido el duelo por las leyes; las castas aristocráticas mantienen con verdadero tesón la igualdad de condiciones, resultante del nacimiento, sobre todo cuando se trata del matrimonio, y, por último, la *casta trabajadora (Arbeiterkaste)* (C) se prepara, siguiendo análogas reglas, para luchar contra adversarios reales ó supuestos, limitando la libertad personal de los obreros, permitiendo la dictadura de ciertos agitadores, y arreglando de antemano el estado de sitio de la industria por medio de las huelgas y la aplicación de rigurosas medidas coercitivas contra aquéllos que, una vez la lucha empeñada, ceden y la abandonan. No hay en realidad la diferencia más ligera entre el terrorismo que usaban las corporaciones agremiadas de los pasados siglos, y el terrorismo que en materia de creencias religiosas ejercían las Iglesias privilegiadas.

Réstanos por examinar el *tercero:* la situación de los grupos sociales con respecto á los medios de que el Estado dispone, entraña una relación que debe ser determinada por los principios y tendencias ya expuestos, de las corporaciones mismas. Cuanto menores probabilidades tiene cada corporación rival, en el terreno intelectual ó económico, de

triunfar en la lucha de los intereses y de destruir al adversario, tanto mayor es su aspiración á conseguir para sí el concurso del Estado, especialmente el de la legislación, el de la administración y el de los Tribunales (1). Suele ocurrir que los representantes de las corporaciones no se dan cuenta exacta del carácter interesado y egoísta de sus tendencias. La mayor parte de las veces se dejan seducir por la ilusión de que los intereses amenazados ó vacilantes del grupo social á que pertenecen son los intereses mismos del Estado, por lo que éste está en el deber de intervenir en la lucha para defenderlos.

Se encuentran ejemplos de lo que decimos en las exhortaciones, incesantemente reiteradas por la jerarquía católica y protestante, que amenaza al Estado con la ruina y la perdición si no atiende á garantir los privilegios confesionales; en la convicción profunda existente en los propietarios de bienes patrimoniales ó feudales, de que por el hecho sólo de poseer la tierra á título de herencia, están revestidos por Dios del carácter de inviolables y sagrados; en la ilusión del «Estado de los trabajadores» *(Arbeiterstaat)*, que, según una simple computación aritmética, cree deber sacrificar á sus necesidades el 95 por 100, dejando el 5 por 100 para las clases ricas; en las peticiones en favor de la creación de impuestos protectores elevados, fundándose en consideraciones de política nacional, y, en fin, en todas esas manifestaciones tan generales, dirigidas á recabar del Estado la ayuda y defensa especial de determinados intereses. Poco importa para el caso que el interés se proclame universal, predominante y principalísimo, ó que se contente con reclamar la asistencia de Estado para completar la insuficiencia de sus fuerzas.

(1) El autor confirma en todo y por todo nuestra opinión, consignada en una de las notas de este capítulo. De lo apuntado en el texto se deduce que no son los fuertes los que solicitan el apoyo del Estado, y, por consiguiente, los temerosos de la concurrencia, sino los débiles, los pequeños.—(B. y P.)

En la constitución y legislación de los Estados orientales podemos reconocer, en la mayor parte de las ocasiones, la organización de ciertos intereses sociales determinados mediante el dominio absoluto de otros. Las luchas constitucionales de la Edad Media y de los tiempos modernos han sido consideradas con acierto desde este punto de vista. En nuestros días, allí donde el dominio absoluto de una clase social ha sido destruído, no puede desconocerse que los esfuerzos realizados para constituir los partidos políticos é influir en la vida del Estado, están en íntima relación con la oposición y lucha de los intereses sociales. Los partidos políticos representan casi siempre, hasta cierto punto al menos, intereses colectivos, ya económicos y religiosos, ya locales ó de región. Así se habla del partido de la nobleza, del partido ultramontano, del partido obrero, que tienden, ya á reivindicar en el Estado una supremacía perdida, ya á proclamarla para el porvenir (1).

(1) Esta confusión, hoy todavía muy general entre los partidos políticos y las tendencias, ya económicas, ya religiosas, etc., obedece á que en ciertas esferas de la política práctica no ha podido penetrar la idea de la distinción entre el Estado y las demás instituciones sociales. Bluntschli (*Política,* cap. II del libro XII) dice muy atinadamente que los partidos merecen menos el nombre de *políticos,* cuanto menos se distinguen entre sí por diferencias reales, y cuanto menos se inspira esta diferencia en principios *políticos.* En efecto, el partido *político* definido, como Burke dice, «una reunión de hombres coligados y unidos para favorecer con sus comunes esfuerzos el bien la Nación, entendido según ciertos principios acordados;» ó como dice Minghetti: «una reunión de hombres que tienen voz en la cosa pública, y los cuales, estando de acuerdo en las máximas fundamentales de gobierno, cooperan á practicarlas;» ó, en fin, como quiere Bluntschli, «grupos sociales libremente formados, en los que ciertas opiniones unen á sus miembros para ejercer una acción política común,» el partido *político,* repetimos, se refiere necesariamente al Estado. Su misión consiste, como afirma el Sr. Azcárate, en recoger las aspiraciones político-sociales, defenderlas y formularlas para la mejor dirección del Estado. Toda mezcla en este punto determina una confusión, y en cierto sentido

Ahora bien; en relación con las distintas fuerzas sociales de que venimos hablando, el Estado tiene un fin que cumplir, y que denominamos de cultura social *(Culturzweck)*.

5. *Análoga situación jurídica de los diferentes grupos sociales desde el punto de vista de la ciencia política y de la legislación contemporánea.*—Ante todo, debemos hacer constar que tenemos por igualmente dañosos para el fin de potencia nacional y el de los derechos individuales las pretensiones á la dominación política que abrigan ciertas clases sociales. El Estado que se apoya en un grupo de privilegiados, pierde su poder en el exterior tan luego como intereses opuestos ponen en peligro el monopolio de que aquéllos gozan. Los intereses sociales chocan con el fin *jurídico* y los derechos individuales en el momento en que, por conveniencias propias, hacen sentir á los miembros recalcitrantes el poder de la comunidad, del cual abusan para oprimir la libertad legislativa. La estimación más aproximada del fin de cultura social en este respecto, depende del modo de ejercitar la misión jurídica que corresponde al Estado. Se rompería de seguro la unidad de la voluntad del pueblo si la legislación se prestara á los apetitos de dominación de un grupo sobre los demás (1). Siempre que se trata de las relaciones de estas

una perturbación en la marcha ideal de la sociedad *política*. Bluntschli, que ha examinado esta cuestión con gran precisión y buen juicio, distingue varias *mezclas* posibles en los partidos políticos: la primera, da lugar á los partidos *político-religiosos;* la segunda, á los *político-territoriales;* á los *partidos de clase*, la tercera; á los *político-constitucionales*, la cuarta, y de *gobierno y de oposición* (por sistema), la quinta. Nosotros añadiríamos *político-económicos* todavía, y de las confusiones y mezclas señaladas por Blunstchli, descartaríamos la tercera y cuarta, y en ocasiones la segunda, puesto que la cuestión territorial puede ser una cuestión esencialmente política. En las demás se notará lo que antes indicábamos: una falta de precisión en la idea política, que acusa una noción confusa é indeterminada del Estado. Bibliografía acerca de esto, puede verse en la nota XXIII.—(B. y P.)

(1) Esto acusa muy á las claras el carácter *jurídico* que esencialmente debe revestir la misión de cultura y de perfeccionamiento. Por

agrupaciones con el Estado, los grados del desarrollo del derecho afectan la marcha siguiente: cuando una de las formas de la Economía, por ejemplo, la agricultura, prepondera sobre las otras, la clase social que la practica ejerce una acción política tan decidida, que sus actos obtienen la sanción legal; si otros intereses se sobreponen y su antagonismo, desdeñado al principio, no puede ser completamente dominado por las clases que preponderan, aparece pronto *el sistema de preeminencias* de la una sobre las otras en la esfera económica y religiosa, como ha sucedido en la Edad Media y en el estado feudal; y á medida que los grupos sociales se multiplican, el prestigio de aquélla determina la alianza de las que tienen intereses opuestos para oponerse al monopolio que disfruta. De esta manera, en grados superiores de cultura, el principio de igualdad de todos los ciudadanos ocupa el lugar debido en la noción del Estado, al propio tiempo que se marca el punto de partida de la decadencia social;

este debe entenderse en general, no la realización directa por el Estado de los fines llamados de cultura, sino la cooperación que el mismo Estado presta á tal realización por el cumplimiento pleno y adecuado de su fin único, ó sea el derecho. Ahrens, como hemos indicado ya, ve en esto un *fin* indirecto del Estado; por nuestra parte, consideramos que siendo la misión del Estado lo que acabamos de decir: el derecho, por la realización de este no puede entenderse sólo el *fin del derecho individual* definido y explicado en el capítulo anterior por Holtzendorff, sino que abarca este fin jurídico también la vida del Estado en la relación que necesariamente guarda con la cultura social. Si el Estado á veces parece realizando *directamente* fines industriales, de beneficencia, religiosos, etc., depende ya de un desenvolvimiento anormal del mismo en la historia, ó por razones administrativas (industrias, por ejemplo, que el Estado tiene que ejercer para la conservación de su organismo) ó por virtud de la *tutela* que exige á las *personas capaces* la prestación de su ayuda á aquéllas otras que por razones de un temporal atraso no puede regirse libremente. Pero entiéndase, por lo que toca á esto último, que entonces el Estado sigue realizando un *fin jurídico* y que la misión de tutela debe reducirse á la protección exterior, tendiendo siempre á preparar la emancipación de la persona social acogida.—(B. y P.)

porque las masas, apoyándose en la concepción puramente aritmética y mecánica de los derechos de la mayoría, se empeñan en sobreponerse á la minoría de los privilegiados de la inteligencia ó de la fortuna.

6. *Representación de los grupos sociales en las Asambleas electivas.*—Obsérvase en todas partes, y aun en las circunstancias más ventajosas, la tendencia de los diversos cuerpos sociales á formarse una posición desde la cual logren ser menos gravados en la distribución de las cargas públicas. En el supuesto de que en los modernos Estados se lograra la igualdad de derechos de todas las clases sociales, siempre quedaría al Estado la misión de oponerse á que uno de ellos explotara el poder público en provecho propio y en detrimento de los otros. Para resolver bien esta cuestión importa detenerse en el estudio de la teoría de la representación nacional (*Volksrepräsentation*). Los antiguos estamentos (*Stände*) representaban al país y á la población en las diferentes agrupaciones establecidas de antemano. La misión de los nuevos tipos representativos es representar al pueblo en la diversidad de sus elementos constitutivos históricos y en la unidad de sus aspiraciones nacionales. Por lo tanto, las leyes electorales, si han de ser lo que aconseja una seria experiencia, deben responder á la idea de que no debe tolerarse, á título de representación del pueblo, ningún interés exclusivo de clase. Nadie duda que es fácil llenar esta exigencia en los grandes Estados en los que cuerpos numerosos, organizados de modo diferente y subdivididos, compensan las representaciones, por lo cual se distinguen ventajosamente de los pequeños. Resultando de aquí que, cuanto más corta es la representación nacional, más crece la desconfianza recíproca y el temor de que los unos exploten á los otros (1).

(1) Sabido es que la tendencia á alcanzar una representación en los Cuerpos ó Asambleas electivas, sostenida admirablemente por Ahrens, y luego por los más ilustres publicistas del derecho constitucional, va poco á poco abriéndose paso en la Constituciones europeas, sirviendo

7. *Naturaleza del fin de cultura del Estado: neutralidad de éste en cuanto á los esfuerzos para alcanzar la supremacía social; mantenimiento de la paz social, protección de los individuos como miembros del cuerpo social.*—Por lo que toca á las relaciones de los grupos sociales entre sí, el fin de cultura del Estado tiene un contenido análogo. Si ciertos partidos se propusieran absorber en provecho propio el poder público, de modo que todos se sacrificaran á sus intereses, la misión de la política sería proteger el derecho de cada clase de la sociedad contra los excesos gubernativos de las otras. En este punto, más que al perjuicio económico que una de las clases puede inferir al grupo rival, abusando de su libertad, debe atenderse á la ilegalidad de los medios empleados. Las leyes que prohiben á los obreros coligarse contra los patronos, y á éstos hacer causa común para resistir á las pretensiones de aquéllos, no fueron estatuídas á consecuencia del interés del Estado en favor de unos ú otros, sino simplemente con la buena intención de proteger la industria; y, sin embargo, eran malos é incompatibles con la noción de la igualdad de derechos, porque no eran igualmente favorables á ambos grupos y podían ser fácilmente eludidas por cualquiera de ellos.

Salta á la vista que un corto número de grandes capitalistas, dedicados á una misma rama de la industria, pueden, sin violación exterior de la ley, concertarse con mayor facilidad para la defensa de sus intereses que obreros cien ó mil

de base ya para la organización del Senado ó Cámara alta en algunos países, como España actualmente. Es una consecuencia este progreso político de la distinción del Estado y de la sociedad, del carácter representativo que aquél reviste y del concepto orgánico de la sociedad misma (*Gesellschaft*). Indudablemente será un medio poderoso para organizar el Estado contemporáneo, corrigiendo los excesos á que llevan las teorías roussaunianas de la soberanía y sus derivados, un sistema electoral que, atendiendo á la prudente representación de las minorías, no olvide la debida representación del elemento colectivo y social en las Asambleas político-legislativas.—(B. y P.)

veces más numerosos. Suponiendo que aquéllos observaran fielmente la ley, no por eso dejaría de reinar necesariamente la desconfianza entre los trabajadores. Por eso el Estado, procediendo de acuerdo con las ideas actuales acerca de la justicia social, debe prescindir de los perjuicios que resultan en el orden económico y abstenerse de prohibir las coaliciones, limitándose á velar para que, con el pretexto de libertad, no se cometan extorsiones, intimidaciones ó violencias.

La misma actitud le conviene adoptar al Estado en las querellas religiosas que pueden suscitarse entre los diferentes grupos de sus súbditos.

No se puede negar á las comuniones religiosas el derecho de proclamar que sus creencias son las únicas verdaderas y justas, de disponer un ejército de misioneros que haga la propaganda de la fe ó de procurar la preponderancia sobre sus análogas por medio de la enseñanza. Pero se rebasarían los límites de la tolerancia si el Estado permitiera que, bajo la capa de la religión, se hiriera con el desprecio á confesiones iguales en derecho, se hollaran sus legítimos fueros ó se levantara una cruzada contra las leyes del país. La historia contemporánea de Austria nos enseña cuán difícil es reparar, por cambios en la legislación, la falta que comete el Estado al inclinarse en favor de cierta comunión religiosa. Los más decididos campeones del Estado se truecan, una vez perdidos los privilegios que en este orden gozaban, en enemigos irreconciliables, y la experiencia nos manifiesta que en los tiempos modernos todo favor prepara una oposición política para lo porvenir.

Más claro: debe estimarse que el fin de cultura del Estado, en las condiciones presentes, consiste principalmente *en la conservación de la paz económica y religiosa en la sociedad:* porque tiene sus perturbadores más temibles, no en individuos aislados, por poderosos que sean, sino en asociaciones dispuestas para entrar en liza con los que mantienen intereses hostiles.

Réstanos dilucidar una cuestión que no debe quedar sin respuesta: ¿por qué hemos elegido el término *Culturweck* para designar este fin de la acción política en la sociedad? Contestaremos que la esencia de toda cultura social consiste en encontrar el medio de que los diversos cuerpos sociales se desenvuelvan pacíficamente y vivan en armónica vida unos con otros. La posición intermedia que ellos ocupan con relación al Estado y á los individuos, puede, en épocas de decadencia, manifestarse en perjuicio de aquél. Sin embargo, se lograría el más alto fin de cultura de la acción política cuando los grupos sociales, renunciando al predominio de sus particulares intereses, cualesquiera que fueran, se concertaran para reforzar el espíritu nacional y tendiesen á asegurar la libertad individual (1).

8. *En qué medida se puede considerar realizado este fin en la vida económica y en la eclesiástica contemporáneas.*—Para conseguir aquel fin y triunfar de las excisiones que se producen en la sociedad, no basta que el Estado permanezca neutral en la lucha de intereses entre los grupos corporativos más poderosos, que mantenga el orden público y la paz interior y tome la defensa de los derechos individuales contra los ataques de las instituciones sociales: semejante actitud tendría un carácter esencialmente negativo. Importa que adopte una actitud positiva en esto del fin de cultura, desarrollando progresivamente el espíritu público, base necesaria de la unidad nacional. Es preciso ponderar la inevitable lucha de los intereses sociales, *fortificando el sentimiento de solidaridad nacional.* Esto se logra aplicándose ante todo á crear y sostener instituciones que, sin conferir privilegios á determinadas clases, sean accesibles y aprovechables por todos (2).

(1) Aquí aparece todavía más claro y evidente el carácter fundamentalmente jurídico del fin de cultura.—(B y P.)

(2) A lograr esta equiponderación de los intereses sociales; á procurar que no haya predominio de una clase á costa de las demás; á al

Por eso, en el orden económico, el Estado debe procurar el establecimiento de los medios de comunicación necesarios, ya interiores, ya internacionales. Podría cuestionarse si el Estado es el que ha de construir por sí mismo los ferrocarriles, los canales, las carreteras ó las demás vías de comunicación, ó si ha de confiarlos á la industria privada; en lo que no cabe discusión es en que allí donde la sociedad tiene todavía poca iniciativa ó actividad, el Estado no podría, sin grave perjuicio para el país, abstenerse de ayudar ó sostener las empresas de esta índole. Está fuera de duda que, aparte las ventajas puramente económicas que resultan de los medios de comunicación más perfectos, las vías interiores sirven poderosamente para apaciguar las hostilidades y las prevenciones locales ó provinciales. Las grandes líneas de vapores transatlánticos, que mantienen las comunicaciones entre Inglaterra y sus colonias, no podrían vivir con los únicos recursos de la industria privada. Muchas de ellas tienen necesidad absoluta de un auxilio del Estado para subsistir. Nadie, pues, se atreve á sostener que tal subsidio no deba ser acordado, cuando existe la seguridad de que la abstención del Estado produciría el inmediato efecto de la supresión de las relaciones necesarias de tan lejanas posesiones con la metrópoli.

Otro tanto se puede decir de la organización en el inte-

canzar que la sociedad sea verdaderamente tal por los esfuerzos y cooperación de todas hacia el fin común, tiende indudablemente la *educación integral*. No debe, pues, limitarse el Estado, allí donde el cuerpo social no se halla en un grado superior de evolución que le permita atender por sí al cultivo de aquella interesante función, á sostener establecimientos de educación meramente intelectualista; si ha de realizar bien la misión que le está encomendada, debe procurar la educación en todos sus modos y grados, no abandonando, como hasta ahora venía sucediendo, lo que se llama la enseñanza del trabajo manual. De otro modo continuará la irracional división entre la clase *sabia* y la obrera, y el pretendido predominio de la una ó de la otra, según desde el grupo social de donde se la mire.—(B. y P.)

rior del país de los servicios postales, la mayor parte de las veces poco productivos.

Es posible, sin embargo, que no se guarde en todas ocasiones estricta imparcialidad, y que, por ejemplo, existiendo competencia de líneas, conceda el Estado á unas el apoyo que á otras niega. No hay país en donde no se oigan las quejas de las comarcas menos favorecidas por la preferencia dada á ciertas regiones en la concesión de importantes vías de comunicación. Cuanto más domina el espíritu particularista, tanto mayores son las reclamaciones y las recriminaciones; así, en los Estados federativos, formados de pequeños territorios, se promueven luchas, motivadas por evidelentes rivalidades, en el establecimiento de las vías de comunicación de interés colectivo.

Recuérdese la historia de los Estados generales de Holanda en los últimos siglos y los animados debates á que dió origen en Suiza el perforamiento de los Alpes (CI).

Las artes, la ciencia, las escuelas, pueden preparar y facilitar seguramente la conciliación en la lucha de los intereses intelectuales y en el choque de las divisiones de las diferentes Iglesias.

En cuanto á las artes, no es lícito desconocer el grandioso ejemplo que nos suministran los países de la Grecia antigua, y la Iglesia en la Edad Media.

No cabe dudar que durante el período del florecimiento de la Iglesia, las instituciones científicas, la Arquitectura y la Pintura, han contribuído poderosamente á mantener la unidad de las creencias católicas. Limitándose á contemplar las cosas del lado del fin de protección de los derechos individuales, acaso se discuta que el Estado deba ocuparse en negocios artísticos; y sin embargo, afirmaráse que es bueno impulsar el desarrollo del sentimiento de lo bello en las masas populares, y excitar la virtud creadora en los artistas, y el gusto especialmente en las clases bien acomodadas.

Al presente cabe afirmar que el arte monumental, la Es-

cultura y la Pintura histórica, lejos de necesitar imprescindiblemente del apoyo y favores del Estado, le ayudan en alto grado á realizar su misión de cultura, y también contribuyen á facilitar el fin de potencia nacional. Se ha reprochado á veces á los defensores de la forma republicana y de la democracia su indiferencia por el arte, afirmando que es indispensable el brillo y majestad de las monarquías para el mayor perfeccionamiento de las artes bellas; pero aquellos políticos se han apresurado á desmentir tales imputaciones. ¿Quién osaría sostener que importa poco al patriotismo y al sentimiento del honor y de la unidad nacional que los grandes hechos históricos, que las estatuas de los hombres ilustres, sean ó no entregadas á la contemplación y al homenaje de las generaciones venideras? ¿Acaso el Estado podría contemplar pasivamente que el arte dramático, cediendo á la sórdida sed de lucro, resbale en la pendiente de la grosería y de la inmoralidad? ¿Es indiferente que los Tribunales administren justicia en recintos oscuros, ó en espaciosos y bellos salones, y que la majestad exterior de la representación nacional de un gran pueblo tenga por marco digno la hermosura arquitectural del salón de sesiones? Las grandes colecciones, los Museos, las galerías artísticas, ¿son cosas de que el Estado no deba preocuparse? ¿Se pretenderá, por ventura, que el pueblo satisfaga las necesidades artísticas por intermedio de asociaciones de capitalistas, bajo la forma de empresas productivas? Esto podrá bastar para el establecimiento de un *aquarium* ó de un jardín zoológico; pero en manera alguna es á propósito para crear instituciones artísticas grandiosas (CII).

Lo mismo sucede con las instituciones científicas. Aquí, como en el arte, los problemas de la cultura nacional se hallan impregnados de la idea de humanidad. La iniciativa privada ha hecho, como sucede en los Estados Unidos, grandes servicios á la ciencia creando escuelas superiores. Mas no debe perderse de vista que por su carácter par-

ticular, y hasta por las mismas condiciones impuestas por los fundadores, hay verdadera exposición á que se hallen en conflicto con los intereses intelectuales generales del país y sean un verdadero obstáculo á los progresos de la ciencia. Las dificultades que surgen para transformar, según los tiempos, las viejas instituciones de la Universidad de Oxford, consisten, sobre todo, en las preponderantes influencias de índole privada y corporativa. Conviene dejar sentado, sin embargo, que el fin último de los establecimientos de enseñanza, aun de aquellos en donde es mayor el influjo del Estado, no es meramente educar á los futuros funcionarios ó eclesiásticos. La misión de cultura de que está encargado el Estado pide, por el contrario, que las escuelas científicas sean protegidas, ya contra las cláusulas humillantes de instituciones caducas, ya contra las influencias, esencialmente variables, de los intereses administrativos. Por graves que sean los defectos atribuídos á las Universidades alemanas, es indudable que felizmente han sabido conservar el término medio entre las rancias instituciones corporativas de las inglesas, producto de las preocupaciones de la Edad Media, la dependencia administrativa de las francesas ó italianas (1) y el espíritu de partido ó de *coterie* de las llamadas libres de Bélgica ó de los Estados Unidos (CIII).

Acerca de las escuelas populares *(Volksschule)* y de su misión, únicamente diremos que son indispensables de todo punto para la cultura del país. La mayor parte de los Estados han resuelto la cuestión de la enseñanza obligatoria en sentido afirmativo, y en Alemania, menos que en otra nación, no hace falta justificar esta solución frente á la incuria ó el capricho de los padres. Preciso es notar que existe casi en todas partes lucha entre las ideas cívicas y las pretensiones de los cultos históricamente reconocidos. Tampoco debemos olvidar la necesidad que impone la civilización de conci-

(1) Y de las españolas, podría añadirse.—(B. y P.)

liar el derecho de libre enseñanza religiosa, que compete á toda Iglesia, con el de los padres á determinar la educación religiosa de sus hijos, y con el del Estado á asegurar en la escuela el desarrollo de la personalidad en sentido humano, derecho éste que reclama precauciones contra la esclavitud de la intolerancia eclesiástica. Las opiniones sobre la organización de la escuela son tanto más divergentes, cuanto que las distintas comuniones cuentan con ella para prepararse una influencia en la marcha de los negocios públicos. Por esto precisamente nos parece claramente determinado el papel que el Estado ha de desempeñar (CIV).

9. *Indicación de los fines del Estado según las Constituciones recientes de los Estados Unidos, de la Confederación suiza y del Imperio alemán.*—Veamos cómo se aprecian estas cosas en el derecho constitucional contemporáneo. La mayor parte de las Constituciones se abstienen de precisar los fines que el Estado debe proponerse (CV).

Por el contrario, en las Confederaciones se ha atendido á la necesidad de distinguir el círculo de actividad de los poderes federales de las atribuciones reservadas á los Gobiernos locales, confiando especialmente ciertos fines á los primeros.

La Constitución de los Estados Unidos de América consigna en el preámbulo, como fin de su establecimiento, el de «procurar una unión más perfecta, organizar la justicia, asegurar la paz interior, proveer á la defensa común contra los enemigos exteriores, acrecentar la prosperidad pública, conservar los beneficios de la libertad á los fundadores y á sus descendientes.»

La Constitución federal suiza (de 27 de Mayo de 1874) consigna como fin de la Confederación «afirmar la alianza de los confederados, mantener y aumentar la unidad, la fuerza y el honor de la nación.»

La Constitución del Imperio alemán señala como fines de los organismos que forman parte del Estado, la protec-

ción del territorio nacional (fin de potencia nacional); la protección del derecho en vigor en el Imperio (fin jurídico ó de libertad) y el desarrollo de la prosperidad pública en Alemania (fin de cultura).

La Constitución alemana responde, pues, exactamente á la división tripartita que hemos hecho de los fines del Estado. Aunque en distintos términos, se consigna la misma doctrina en el preámbulo de la de la Unión Americana; en la de Helvecia apenas se toca en el preámbulo otra cosa que el fin de potencia nacional, pero se precisan los otros dos en el art. 2.º El fin de cultura está menos precisado en la Constitución del Imperio alemán: no se da una regla fija acerca de la competencia propia del Gobierno federal. Mientras que en lo tocante á la unificación del ejército y de los Códigos más importantes determinan bien claramente los fines de potencia y de derecho, no puede sostenerse que la cultura y otros fines, fuera de los económico-políticos, entren en la competencia del Gobierno. Los grandes establecimientos de ciencia, arte, educación pública y organización eclesiástica, corresponden á los Gobiernos locales.

CAPÍTULO XI

Armonía de los fines del Estado.

1. Relación de los actos del Estado con los fines que le incumben como cuestión de principio político.—2. Conexión interna entre los fines del Estado, producida por su naturaleza unitaria.—3. Unidad de la fuerza *(Macht)* y del derecho.—4. Sucesión histórica de los fines del Estado.—5. Relación de las ideas acerca del fin, con la nacionalidad.—6. Diferente realización de los fines del Estado en las naciones contemporáneas: Francia, América del Norte, Inglaterra, Italia, Alemania.—7. Trastornos en la armonía de los fines del Estado á consecuencia de colisiones entre otros Estados, por causa de guerra y por movimientos revolucionarios.—8. Descubrimientos técnicos é innovaciones en materia religiosa.—9. Antagonismos racionales en el seno de un mismo Estado: Austria y Turquía.—10. Contradicciones accidentales entre los fines del Estado: la expropiación forzosa, la justicia administrativa.—11. Las direcciones fundamentales de la política conservadora, reformista y radical, se determinan según la relación entre los fines del Estado y los medios para realizarlos.—12. La política radical corresponde á los períodos de crisis en el Estado.—13. Garantías para la realización armónica de los fines del Estado: derecho internacional, derecho político.—14. El derecho político como resultante de los hechos dominantes en la política constitucional.—15. Conclusión.

1. *Relación de los actos del Estado con los fines que le incumben como cuestión de principio político.*—Hemos considerado ante todo los fines del Estado bajo su triple aspecto de potencia nacional, garantía de la libertad individual y cultura social; pero no hemos tratado de las aplicaciones especiales, en las que el conocimiento de aquéllas toman ó debieran tomar cuerpo. En la práctica política, tiene la determinación de los fines del Estado la significación de:

que toda actividad política debe encontrar su justificación en una conocida aplicación de dichos fines, ó al menos no ha de hallarse en oposición con sus consecuencias necesarias.

En tanto que se trata de precisar la relación entre un acto y uno de los fines del Estado, se plantea, como hemos dicho, una cuestión de principio, para cuya solución se puede preguntar si la medida de que se trata se extralimita de tal fin, y en seguida si es contraria á él, ya en sí misma, ya por sus efectos, no inmediatamente queridos, sino probables. En el último caso, la solución final del problema está subordinada á la prueba de la relación de causalidad en la esfera de los hechos consumados. Se impone siempre la necesidad de reprobar todo acto político, cnyos objetos probable y perceptible se hallen en armonía con los fines del Estado, pero cuyas consecuencias, á pesar de las intenciones proclamadas, estén, en último término, en contradicción con ellos.

Con frecuencia, las controversias acerca de los problemas de principio proceden de la noción del Estado, en apariencia subjetiva, que se forman los cuerpos sociales participantes ó interesados en un acto gubernamental. De un lado se afirma que se debe satisfacción á ciertas exigencias en armonía con sus fines, y de otro se le niega esta facultad porque se trata de intereses exclusivos de una clase determinada. Así se explica que los partidarios de la esclavitud en los Estados Unidos de América fundaran su defensa en que era necesaria para que prosperase el cultivo de algodón; el cual respondía á una necesidad universal humana, y debía obtener la garantía del Estado, en cuanto constituía la fuente de la riqueza nacional (CVI): lo mismo que los grandes propietarios territoriales ingleses sostenían los derechos sobre los cereales porque interesaban á la nación entera. Hoy todavía los socialistas y comunistas creen que el Estado se ha establecido especialmente para ellos.

2. *Conexión intima entre los fines del Estado, producida por su naturaleza unitaria.*—No basta atender solamente á la relación ideal entre un acto político y uno de los fines anejos al Estado; es preciso además cuidar de que no produzca un resultado contrario á alguno de dichos fines,

para lo cual en la política no se debe perder de vista los enlaces eventuales del acto con todos los fines del Estado. A este efecto, conveniente será investigar cuál es la relación de cada uno de los tres con el otro, y si uno de ellos merece ó no superior atención que los demás.

En realidad no existe contradicción interna entre los fines del Estado (1). La naturaleza de esta institución esencialmente lo impide. Cada fin del Estado no es, en suma, más que uno de los atributos de un solo y mismo cuerpo; por eso no se comprende que puedan contrariarse en sus respectivas acciones. Esta recíproca relación procede de la fundamental unidad del Estado; por donde se advierte que todos sus fines, sean muchos ó pocos, deben encontrarse en contacto en aquella necesaria unidad. Síguese de aquí la precisión de admitir la siguiente ley, muy importante para la teoría política:

Toda contradicción entre un acto de los poderes públicos ó de la sociedad y algunos de los fines del Estado, lesiona en último término, á los demás,

O en otros términos:

Es inconcebible la actuación duradera de un fin del Estado prescindiendo en absoluto de los demás.

Por consiguiente, para formar idea clara y completa de un acto político, el hombre de Estado debe penetrarse de su relación con las diversas misiones del mismo.

3. *Unidad de la fuerza (Macht) y del derecho.*—Al presente no parece muy completa la armonía entre los fines del Estado cuando se marca su contradicción en las repetidas máximas: la fuerza sobrepuja al derecho, ó el derecho es superior á la fuerza *(Macht gehe vor Recht, oder Recht gehe vor Macht).* En teoría no puede admitirse semejante antítesis.

(1) En estas consideraciones que hace tan atinadamente el autor, viene á comprobarse más y más nuestra opinión de la unidad del fin del Estado, que varias veces hemos sustentado en las notas de los tres capítulos anteriores.—(B. y P.)

La fuerza no se comprende sin un fundamento jurídico, ni el derecho sin medios coercitivos; sobre todo desde que el Estado ha dejado de ser un simple hecho físico para convertirse en una conciencia moral.

Precisamente tiene la historia del derecho un carácter propio, que consiste en que todos los estados de fuerza *(Machtzustände)* duraderos en la sociedad humana adquieren legitimidad, mientras que los organismos jurídicos *(Rechtsbildungen)* en formación, necesitan asimilarse la fuerza para que puedan ser aceptados como hechos consumados (1). Nótese, además, que la idea del derecho se manifiesta siempre en el Estado con un doble aspecto; el de la igualdad, en el cual se niega la preponderancia física de un hombre ó de un grupo social sobre los otros, á pesar de la existencia de diferencias naturales; el de la fuerza, en cuanto que solamente puede realizarse aquella igualdad con la organización de las potencias

(1) Nos explicamos que la fuerza necesite mostrarse simplemente como sanción del derecho, puesto que, destituída de este imprescindible carácter, degeneraría en repugnante violencia, ni aun propia del bruto, porque cuando éste apela á la lucha ó al simple acometimiento, lo hace respondiendo á una primordial necesidad de su naturaleza; pero no nos parece tan indudable como el autor supone que no se *comprende el derecho sin medios coercitivos*. Nadie nos negará que derecho es el inmanente á nosotros, el que cumplimos y realizamos por propia y voluntaria determinación, el que el mismo Estado verifica á todas horas sin apelar á recursos de fuerza, y aquí no notamos que haya previsión de los medios coercitivos que Holtzendorff demuestra como necesarios. Y hasta estamos por afirmar que, dado el esencial carácter del derecho, como propiedad humana, libre en sus determinaciones, hay como una cierta desnaturalización cuando se emplea la fuerza para cumplirlo. Por eso entendemos que la legitimidad de los estados de fuerza que el sabio escritor alemán atribuye á la duración, debe buscarse en la justificación, en el soplo jurídico que los anima; no son, pues, legítimos porque sean duraderos, sino que duran y se mantienen porque son legítimos; dado que la legitimidad no pende nunca de la conservación del hecho. ¡Cuántos crímenes horrorosos, cuántos repugnantes atentados al derecho se justificarían, de ser cierta esta doctrina!—(B. y P.)

que son susceptibles de reforzar la voluntad de la parte realmente más débil y de ayudarla á sobreponerse á la injusta *(Unrecht)*. En el primer aspecto la idea del derecho niega el hecho natural de la desigual distribución de las fuerzas entre los hombres, y en el segundo vence prácticamente estas desigualdades en su propia esfera.

4. *Sucesión histórica de los fines del Estado.*—La armonía completa de los fines del Estado y de los medios destinados á satisfacerlos tal como lo exige la misma naturaleza, es esencialmente el último término y el más alto ideal de la Política; se verifica históricamente de la manera más acabada en los períodos de la vida pública que se denominan de apogeo *(Blüthezeit)*. Los pueblos, como los individuos, no alcanzan á un tiempo, en su desarrollo, la entera y total posesión de sus fuerzas físicas y espirituales. Estas se desenvuelven paulatinamente. La hermosura juvenil, el vigor, la resolución, la rectitud y la flexibilidad, la experiencia y la prudencia, no brotan jamas á un tiempo en el campo de la existencia humana (1).

Contemplada en la historia de los pueblos y de los Estados, se nos ofrece la idea política de sus fines en muy diversas manifestaciones. Se han mantenido bien extrañas ideas acerca de la aplicación y combinación de las nociones de fuerza, de derecho y de cultura. Frecuentemente, uno de los fines aparecía como medio para llenar el otro, lo cual en Política es, por otra parte, teóricamente correcto: así la fuerza se nos presenta como resultado del derecho, la cultura como

(1) Por eso no puede concebirse el ideal del Estado como el conjunto de perfecciones imaginables imposibles de realizar en tiempo y en lugar dados, sino que el ideal del Estado debe considerarse en la sucesión del tiempo, como lo que del mismo es posible realizar según las circunstancias. Puede decirse que el ideal del Estado se refiere á todos los momentos de la vida del mismo, no á uno solo, el último, por ejemplo; como el ideal del hombre no está en particular en ninguna de sus edades.—(B. y P.)

consecuencia del predominio de lo general sobre lo individual, y viceversa. Como en la química orgánica de un limitadísimo número de cuerpos simples, y gracias á la desigual distribución de los átomos, sale toda una serie infinita de combinaciones, y por consiguiente isómeras, así el historiador observa que sobre el fundamento de las ideas elementales, en cuanto á los deberes y al papel del Estado, se construyen variadísimas formas y manifestaciones distintas en las instituciones, los usos, las costumbres jurídicas y las leyes. No puede desconocerse que en la historia de los pueblos más cultos se muestra *una sucesión marcada en los fines del Estado*, en el sentido de que la conciencia popular, comparando los fines con los medios, concede á una de las tendencias fundamentales del Estado mayor importancia que á las demás.

Según hemos manifestado, los fines del Estado se suceden de este modo: el *fin de potencia* sobre la base de la autoridad teocrática ó de la organización guerrera en el comienzo del desarrollo social, ó como estado de cosas permanente en pueblos incompletamente constituídos; *el fin de derecho* como una reacción que se manifiesta en el espíritu públicocontra el exceso de los medios coercitivos: de este modo hace generalmente el derecho escrito su aparición en la historia, y, finalmente, el *fin de cultura* en el cual el Estado se eleva por encima del conflicto de los intereses sociales. También cabe considerar desde otro punto de vista histórico las relaciones que tienen entre sí los fines del Estado, estrechándolas según la influencia de las ideas *del derecho internacional*, que es más profunda en un pueblo que en otro.

5. *Relación de las ideas acerca del fin con la nacionalidad.*—La determinación, tan difícil, del concepto de la nacionalidad, que se esfuerza en realizar la moderna psicología nacional, sería tarea más fácil si, sobre la base de un estudio comparativo, se investigasen con cuidado las

ideas que tienen los pueblos civilizados contemporáneos, de los deberes del Estado en sí mismos y en su íntima correspondencia. Habría que tocar, sobre todo, dos puntos, á saber; en qué medida se han esparcido en el pueblo estas ideas, y qué contradicciones ó errores son los más extendidos, según el pueblo se halle adelantado ó atrasado en la senda de la civilización. En nuestra opinión, expresan una diferencia característica en las naciones más ó menos cultas, las ideas particulares acerca de la relación entre los distintos fines del Estado y de los medios para cumplirlos (CVII).

6. *Diferente realización de los fines del Estado en las naciones contemporáneas: Francia, América del Norte, Inglaterra, Italia, Alemania.*—Para fijar el lugar que corresponde á cada uno de los fines del Estado, debemos observar, por vía de ejemplo, que *el fin de potencia* se muestra con gran preponderancia allí en donde la centralización administrativa viene á dar una como satisfacción al espíritu público ó en donde se pretenda conservar cierta superioridad sobre las otras naciones.

Esta tendencia se marca principalmente en el carácter francés, tal como se viene manifestando desde principios del siglo XVII. (CVIII) A esto se agrega, del lado negativo, que el fin de cultura ha recibido hasta el presente una muy pequeña satisfacción. El equilibro social, roto por el feudalismo, no ha sido restablecido por la Revolución; la tendencia abusivamente igualitaria á una concepción puramente individualista del Estado, ahora, como antes, conduce á un Gobierno que, según las circunstancias, se apoya sobre el ejército, sobre el clero ó sobre las masas (CIX). La hostilidad marcada de los proteccionistas y de los librecambistas, de la Iglesia privilegiada ante los partidarios de la instrucción primaria libre, de los obreros frente los capitalistas, está muy lejos de calmarse, por más que desde 1871 el odio contra los alemanes haya podido templar algo las divisiones interiores.

En los Estados Unidos, el fin de la libertad individual, como ya hemos dicho, es tan preponderante, que se revuelve constantemente contra los medios coercitivos afectos al mantenimiento del orden público. Pero no debe desconocerse que, gracias á las especiales condiciones de aquella organización social, el ejercicio de los derechos individuales encuentra, al menos en los Estados del Norte y del Oeste, un apoyo que se buscaría en vano en la ley abstracta de la soberanía puramente nominal del pueblo, tal como se entiende en Francia. En la enorme ola de población que se vierte en el interior del continente americano, y que apenas se detiene en las Montañas Rocosas, es imposible que el individuo, reducido á ayudarse y defenderse á sí mismo, puede pensar en otra cosa que en sí y en los suyos. El deseo de hacer pronta fortuna que anima á la totalidad de los habitantes, compuesta exclusivamente de recién llegados, aleja, aun á las clases bien acomodadas, de los negocios públicos. De aquí el hecho notable de que la Constitución americana, durante el tiempo que media entre su promulgación y la gran guerra separatista, no llegó, con detrimento de la nación, á plegarse á las modificaciones y á las transformaciones sociales producidas en ella. A los ojos de los políticos americanos, esta larga inmovilidad de la Constitución, nacida de la admiración tributada á sus autores y de la creencia, tan infundada como general, de su perfección, es un hecho que ha favorecido la explosión de la guerra civil é impedido el restablecimiento de la paz interior. El fin de cultura será seguramente el gran problema que habrá de ponerse en breve tiempo en los Estados Unidos, porque se impondrá la necesidad de hacer posible, sobre la base de la igualdad cívica, la coexistencia en el mismo cuerpo social de cientos de iglesias y de sectas diferentes, de diversas nacionalidades, representadas en los emigrantes, de libertos y plantadores violentamente despojados de lo que les pertenecía, de hombres originarios de las tres grandes razas humanas, pues allí hay innumera-

bles alemanes, celtas, teutones, negros y chinos (CX) (1).

Totalmente distinto es el cuadro que nos ofrece el país de donde salen la mayor parte de los colonos de la América del Norte. El fin de garantía de los derechos individuales, abstracción hecha de los políticos, se cumple muy insuficientemente en Inglaterra. La noción del derecho privado no ha recibido completo desarrollo en la ciencia; las clases pobres no tienen bastante garantía en la defensa judicial de sus derechos civiles (CXI). Por el contrario, muéstrase en Inglaterra, al par del aumento del fin de potencia en su preponderancia marítima, y á pesar del carácter cerrado de su aristocracia, una dichosa fusión de las clases sociales influyentes, en la unidad de la vida pública. Gneist ha puesto de manifiesto la feliz conciliación de los problemas de la Administración pública con la organizazión social en este país. En los últimos años se nota, sin embargo, una terrible transformación. El aumento del proletariado y de la población obrera en las grandes ciudades, al lado de la acumulación de capitales colosales, ha modificado, en perjuicio de las clases medias, la composición del cuerpo social. No obstante esto, y bien á pesar de una señalada y notoria desigualdad en la distribución de las tierras y de la falta de la clase de los pequeños propietarios rurales, la paz social ha estado menos amenazada en Inglaterra por las agitaciones socialistas, que en muchos países del Continente (CXII) (2).

(1) Es, después de todo, el problema que habrá de resolver la Constitución norteamericana, el problema universal del Estado humano; es decir, del orden de derecho que ha de regular las relaciones del hombre y de la sociedad en general, sin tener ninguna de las limitaciones históricas impuestas á la realización del mismo por razón de raza, de religión y hasta de territorialidad.—(B. y P.)

(2) No podrá decirse lo mismo en la actualidad, puesto que la agitación socialista y anarquista ha tomado en aquel país extraordinario vuelo, según testifican las perturbaciones del orden llevadas á cabo en estos últimos tiempos. Verdad es que la constitución social inglesa ha sufrido en pocos años una verdadera transformación. El cambio veri-

Italia y Alemania han entrado igualmente en un período de transición. Ambas tenían de común que, á consecuencia de la división del territorio, el fin de potencia había sido relegado al último lugar, dando la preponderancia á los intereses generales de la humanidad en las artes y en las ciencias; que las rivalidades y conflictos locales y provinciales se presentaban en un estado de agudeza particular; que las fuerzas económicas se hallaban paralizadas por el espíritu particularista de los gobernantes, y que dichas naciones estaban sometidas á una misma política de tutela, obrando bajo la forma de una solicitud patriarcal. Finalmente, se parecen todavía en el despertar del espíritu nacional contra el sentido de lo arbitrario introducido por el particularismo en las formas políticas, en las fronteras territoriales y en las instituciones económicas, civiles y criminales.

Se diferencian los dos Estados supradichos en que en Italia, á pesar de la unidad de la creencia religiosa católica, el espíritu revolucionario ha reinado siempre en las masas y no ha cesado de minar el respeto á las instituciones políticas y al mismo derecho positivo en general; mientras que en Alemania la diversidad de la vida social y de la cultura intelectual en los diferentes Estados, así como la preponderancia otorgada al derecho privado en la Administración, determinaron en la pública la concesión de una importancia exage-

ficado en la organización de los poderes públicos, especialmente en el Parlamento, por virtud de las sucesivas ampliaciones concedidas al sufragio, no es más que una consecuencia de la transformación indicada. Como dato positivo que convence, podemos citar el siguiente, que anota Boutmy: (*L'État et l'individu en Angleterre*, *Annales de l'École libre de sciences politiques*, l. II, pág. 489.) «La nación rural, dice, era en otros tiempos *toda Inglaterra*. Pues bien: no sólo la proporción entre ella y la nación urbana ha ido variando completamente, sino que la primera ha descendido hata un tanto por ciento miserable... El último censo nos la presenta bajando durante el decenio de 1871-81 cerca de una décima parte, llegando á representar ya no más que 12 por 100 de la población activa.»—(B. y P.)

rada y un poco exclusiva á la legalidad puramente exterior (CXIII).

En Alemania obsérvase también, al lado de la continuada debilidad del sentimiento nacional, el desenvolvimiento, muy digno de encomio, de la vida científica, y la ausencia de contrastes bien marcados en la distribución de las riquezas entre las diversas clases de la población. Los alemanes y los italianos tratan hoy de fortificar el sentimiento de la unidad nacional y de subordinar los intereses particulares y locales á los del país entero: para ello no es preciso proscribir, siguiendo el ejemplo de la centralización francesa, toda iniciativa, toda independencia local, sino que se hace preciso combinar la idea de la libertad individual con los elementos corporativos y sociales, y fundirlos todos en el crisol de la unidad nacional. En Alemania, en donde la administración del Estado ha adquirido alto grado de perfección profesional, se ha podido ver con sorpresa que, no obstante una organización de la enseñanza considerada como buena, una cultura intelectual muy extendida y una policía casi omnipotente, han surgido serias dificultades en la esfera religiosa, por ejemplo, en lo que se ha llamado el *Culturkampf,* y se han producido grandes perturbaciones en lo económico á consecuencia del rápido desarrollo de la democracia socialista, precisamente en el momento en que, después de haberse consolidado la unidad nacional, se esperaba un período de reposo.

7. *Trastornos en la armonía de los fines del Estado á consecuencia de colisiones entre otros Estados, por causa de guerra y por movimientos revolucionarios.*—De las indicaciones breves y superficiales que acabamos de hacer acerca de la situación actual de algunos Estados contemporáneos, sacamos la siguiente conclusión general: que la armonía de los fines del Estado se encuentra en alto grado sometida á *perturbaciones históricas*, y casi siempre, en todas partes, la conformidad en el desarrollo de las consti-

tuciones encargadas de realizarlos se halla sujeta á interrupciones frecuentes.

La causa de este fenómeno reside, en parte, en que el sentimiento nacional está dominado por los hechos que tienen más íntima conexión con un fin del Estado que con los otros, y además en que el proceso de la vida del Estado no está exclusivamente determinado por el mayor ó menor grado de inteligencia y clarividencia políticas.

Todos los Estados experimentan perturbaciones á consecuencia de acontecimientos absolutamente independientes de su voluntad. La guerra que se hacen dos naciones enemigas produce resultados muy importantes para los intereses económicos y jurídicos de una tercera. Los temores de la lucha entre Francia y Alemania han repercutido, no solamente en Inglaterra y Austria, sino al otro lado del Océano; así como la guerra civil de los Estados Unidos ha ejercido sensible influencia en la producción industrial de Europa. Sucede con frecuencia que los errores económicos que producen una crisis en un país, ocasionan en comarcas muy lejanas, efectos que sufren las que no han tenido en ellos parte alguna. Cuanto más íntimas y frecuentes son las relaciones de los pueblos, tanto más se hacen sentir las desgracias que se producen en un punto cualquiera del globo, en otros sumamente distantes. Los efectos de los malos Gobiernos rara vez se detienen en las fronteras de los países que los padecen. Síguese de aquí que el desenvolvimiento querido y deseado y la armonía de los fines sufren interrupciones, ya merecidas, ya inmerecidas; por lo que los hechos pueden imponer á la política práctica ciertos deberes, además de los que por regla general le corresponden. Cuando una guerra es inminente, el fin de potencia se coloca naturalmente en primera línea, y hay precisión de dar á los recursos financieros del país un destino que no puede ser el de la cultura social. Cuando la guerra estalla, acaso haya necesidad de agotar los medios económicos acumulados durante largos períodos, y

quizá sea indispensable, para lograr éxito favorable, restringir momentáneamente la libertad individual. La necesidad de defenderse contra el invasor domina á toda otra consideración, en tanto que el peligro amenaza. Pero precisamente en medio de estas sacudidas se revela la ley de armonía entre los fines, porque siempre que se hace necesario concentrar todos los recursos en un mismo punto para asegurar la conservación del Estado, no hay más remedio que aminorar ó suprimir, durante un período más ó menos largo, los destinados á cumplir los fines de derecho ó de cultura.

8. *Descubrimientos técnicos é innovaciones en materia religiosa.*—Pueden producirse por anticipado, en la vida interior de los Estados, perturbaciones incalculables, y que rompen en la política la tranquila uniformidad del desarrollo, y, por lo tanto, la armonía de los fines del Estado. Entre estos acontecimientos que escapan á toda previsión y se ocultan á la mirada de los hombres de Estado, señalaremos principalmente los descubrimientos científicos, cuya aplicación modifica bruscamente el equilibrio económico y la revelación de potencias intelectuales que dan á las ideas una dirección absolutamente nueva.

En la esfera técnica mencionaremos tan sólo la invención de la máquina de vapor y la extensión de los ferrocarriles, que han transformado profundamente nuestra moderna sociedad. En el orden espiritual indicaremos las grandes fundaciones y las innovaciones en materia religiosa. La política es impotente para dominar semejantes acontecimientos. Determinan un desequilibrio en las funciones del Estado y de la sociedad. Cada descubrimiento importante reclama el precio del progreso que imprime en el espíritu humano, en una suma de cambios dolorosos, por el trastorno que producen en el primer período en que aquél se aplica. La diferencia entre la manera antigua y la nueva de considerar estas cosas, está en que la política de los tiempos pasados, deseando, ante todo, sostener lo existente, trataba de dominar

la ciencia, las ideas, y precipitaba la caída del Estado en su lucha contra las novedades; mientras que la política contemporánea, comprendiendo que no tiene fuerzas para resistir, permite que el espíritu humano se desenvuelva libremente y prosiga su camino, logrando con esto moderar la hostilidad de lo presente contra lo pasado.

9. *Antagonismos nacionales en el seno de un mismo Estado: Austria, Turquía.*—Una de las más grandes perturbaciones de la armonía de los fines del Estado que se presentan en el tiempo presente, es la que resulta de la potente expansión de las ideas de nacionalidad en el interior de los Estados, en pueblos de raza diversa y hostiles entre sí y que deben vivir unidos en un mismo cuerpo político. Cuando el movimiento de los espíritus en esta dirección ha llegado á tal grado de desarrollo que el cuerpo social se divide por razón de los idiomas en campos casi iguales en el número de sus adherentes, la política práctica no se encuentra generalmente en situación de restablecer, con la ayuda de los medios de ordinario destinados á cumplir el fin de cultura, el equilibrio alterado violentamente en la conservación de la unidad del Estado por las divisiones sociales. El resultado definitivo de tal lucha depende en gran escala de la inteligencia y de la voluntad de los que se erigen en árbitros de la paz. O bien las nacionalidades más débiles desaparecen á la larga, debido á la superioridad intelectual de sus opuestos: ó bien ciertos, territorios se separan de la comunidad á consecuencia de guerras exteriores: ó bien después del completo agotamiento de fuerzas, los pedazos de la nación se arreglan de modo que, por virtud de concesiones recíprocas, puedan vivir unidos. Austria y Turquía nos dan el espectáculo de las perturbaciones engendradas por el conflicto de las nacionalidades, y nos dejan entrever que la solución final ha de depender, más que de la previsión de los hombres de Estado que las dirigen, del desenvolvimiento natural y fatal de las fuerzas que se combaten.

10. *Contradicciones accidentales entre los fines del Estado: la expropiación forzosa, la justicia administrativa.*—Al lado de estas perturbaciones que alteran la armonía de los fines del Estado, los pequeños conflictos de intereses tienen escasa importancia. Comparados con las violentas sacudidas producidas por las guerras ó por las revoluciones económicas y religiosas, presentan el carácter particular de que pueden ser dominadas por la energía y por el tacto políticos. Ocurre, cuando no existe acuerdo acerca de los medios más propios para cumplir esto ó el otro de los fines del Estado; así, por ejemplo, cuando enfrente de una propiedad privada, tenida por inviolable, aparece un interés público de conservación nacional ó de perfeccionamiento social que no puede ser satisfecho sino suprimiendo aquélla. Se ha encontrado, no obstante, un recurso apropiado, mediante el cual queden igualmente garantidos los diversos principios enunciados; aludimos á la institución, perfectamente equitativa, de la expropiación forzosa, precedida de una justa indemnización. La reciente legislación alemana consagra ese recurso siempre que sea conveniente sacrificar al interés público derechos privados estimables en dinero (por ejemplo, los gravámenes, las rentas territoriales, las servidumbres, etcétera); consiguiendo así asegurar á dicho interés la preeminencia que le pertenece.

La política legislativa, por último, se ve precisada á proveer de un modo semejante en aquellos casos, bastante frecuentes en el derecho administrativo, en los cuales el ejercicio de los derechos del Estado en materia de hacienda pública, de impuestos y de policía choca contra un pretendido derecho privado, en cuando la persona á quien este derecho compete sostiene que el acto en cuestión es ilegal ó reclama del Estado una indemnización. En la mayor parte de los Estados alemanes no puede suscitarse en esta materia verdadero litigio judicial (en forma de proceso civil ante los Tribunales ordinarios), lo cual debe atribuirse al imperfecto

reconocimiento por parte del Estado de los derechos privados y á la exagerada acción que en la Administración ejerce una política autoritaria y centralizada (1).

11. *Las direcciones fundamentales de la política conservadora, reformista y radical, se determinan según la relación entre los fines del Estado y los medios para cumplirlos.*—Para juzgar con acierto la aplicación que se hace de los medios de gobierno disponibles, es de suma importancia en la ciencia política aprender en los hechos existentes si el Estado se encuentra en condiciones apropiadas para un seguro y proporcional desarrollo de las esferas de la actividad nacional, social é individual, y, por consiguiente, si puede ser mantenida la relación general entre los fines y los medios del Estado, por supuesto con los posibles mejoramientos de detalle: en este caso está en la naturaleza de las cosas usar de una política predominantemente *conservadora*. O si por negligencia ó inadvertencia en el perfeccionamiento de los medios apropiados para los fines del Estado se interrumpe la armonía del desenvolvimiento real de la institución jurídico-política, en cuyo caso es preciso emplear una política *reformista*. O, en fin, si se produce una crisis motivada por circunstancias extraordinarias é imprevistas, á que el Estado deba poner término inmediato: y entonces se necesita adoptar una política francamente *radical*.

Semejante observación lleva al ánimo el convencimiento de que no es prudente condenar en teoría, en política, los procedimientos conservadores, reformistas ó radicales, y que el valor relativo de cada uno de ellos depende de la relación contingente y variable que existe entre los fines del Estado y los medios de que se dispone para cumplirlos. Es asimismo patente que el hombre de Estado obra con prudencia al variar la dirección de su política en armonía con los cam-

(1) Acerca de este punto debatimos ampliamente en la nota de la pág. 135.—(B. y P.)

bios que sufra la indicada relación, sin que por ello pueda reprochársele de carencia de principios (CXIV).

12. *La política radical corresponde á los periodos de crisis en el Estado.*—El barón de Stein hizo uso, según las épocas, de una política conservadora, reformista ó radical. Otro tanto se puede decir de Cavour y del hombre de Estado que, gracias á sus procedimientos exteriores radicales, dió el golpe de muerte á la antigua Confederación germánica (CXV). Sin embargo, son tan características las circunstancias que piden el uso de una política radical con sus peculiares medios extremos, cuyo empleo eficaz es extraordinario, que sólo y únicamente por excepción puede admitirse en los estados de crisis más ó menos agudos (1). Cuando sucede esto se hace preciso emplear recursos defensivos especiales que respondan á las perturbaciones ó á los cambios violentos en la armonía de los fines del Estado; como el médico se ve obligado á propinar venenos, cuyo empleo, á pesar de ofrecer algunos inconvenientes para ciertas partes del organismo, es necesario si se ha de salvar la vida del enfermo.

La política, en momentos críticos, puede hasta exigir el empleo de medios reprobados en circunstancias normales. Es contrario al fin de cultura que el Estado sostenga y favorezca á una clase social á costa de los demás; y, sin em-

(1) Sin que nos sea posible entrar, en el momento presente, en una discusión extensa acerca del valor comparativo de los procedimientos políticos á que se refiere el ilustre escritor alemán, hemos de hacer notar el *absolutismo* exagerado del juicio que merece la política radical, cuyos medios considera ineficaces las más de las veces y admisibles sólo por excepción; puesto que esta manera de gobernar los Estados tiene períodos de aplicación normal, que suelen presentarse con frecuencia en las naciones, y en los cuales, lejos de producir las consecuencias apuntadas por el autor, determinan situaciones de paz y de armonía. Más de extrañar es este juicio de Holtzendorff al recordar que en párrafos recientes reconoce como sumamente eficaz el empleo de la política radical en determinadas circunstancias.—(B. y P.)

bargo, cuando las miserias, las inundaciones, los daños de la guerra dominan por mucho tiempo una parte del territorio, el Estado no debe escatimar su ayuda. Y no hay que fijarse en que tan crítico estado pueda ser imputable á los que sufren. Con razón, pues, una república de comerciantes como *Hamburgo*, durante la crisis de 1857, acudía en auxilio de las casas más comprometidas, aun cuando muchas de ellas habían llegado á dar una imprevisora y exagerada expansión á su crédito.

Por el contrario, cuando estalló en Austria la crisis económica de 1873, el Gobierno obró prudentemente al observar una parsimoniosa neutralidad, puesto que enfrente de una conflagración tan extensa, sus esfuerzos hubieran sido fatalmente impotentes. En todos estos casos, la cuestión está en saber si el Estado puede prever que los sacrificios que haga serán inútiles, ó si, al contrario, adquiere el convencimiento de que interviniendo á tiempo logrará dominar los acontecimientos (CXVI). Es preciso tener muy en cuenta que la unidad nacional se manifiesta necesariamente en el hecho constante de que uno de sus miembros no sufre largo tiempo sin que la totalidad deje de padecer también.

Cuando la guerra de Secesión de la América del Norte quitó el pan en los distritos algodoneros de Inglaterra á millares de obreros, no fué posible que el Estado aplicara rigurosamente la teoría de la indiferencia absoluta. Conviene también colocarse en el mismo punto de vista para juzgar en la historia de la civilización los actos de liberación que el Estado se vió obligado á realizar, interviniendo, en nombre de la libertad individual, en la organización histórica y tradicional de la sociedad, en favor de la clase oprimida; aludimos aquí á la abolición de la esclavitud y de la servidumbre.

Semejantes actos de emancipación se justifican moralmente, pensando en que, á la larga, el mejoramiento de una clase oprimida produce siempre la elevación de sus antiguos opresores. Así, pues, si parece en un principio que el Es-

tado se pone del lado del débil, la verdad es que, en definitiva, no hace más que reparar una iniquidad histórica (1).

13. *Garantías para la realización armónica de los fines del Estado: derecho internacional, derecho político.*—Es tan importante para el mantenimiento de la armonía entre los fines del Estado estudiar las crisis políticas, como lo es observar atentamente las crisis comerciales para prevenir las perturbaciones que puedan ocurrir por la ruptura del equilibrio entre la producción y el consumo. Es necesario, pues, indagar cuáles son los mejores medios que pueden adoptarse contra las pasiones y los errores humanos, y contra las mismas fuerzas sociales que se oponen algunas veces al cumplimiento de los fines del Estado.

Dos puntos principales deben ser examinados á este propósito:

Primeramente, el Estado no llega sólo por sus propios medios á cumplir enteramente su vida; *la cultura internacional* desempeña en esto también un papel muy principal. La salvaguardia de los intereses comunes á todos los pueblos, gracias al desarrollo del derecho de gentes, no constituye una disminución, sino más bien un aumento de las energías que obran en cada Estado particular; además, conviene tener en cuenta que las ideas de nacionalidad y de cultura general humana se confunden en su esencia íntima. Por otra parte, puede decirse que sobre la armonía de los fines del Estado se apoya la noción fundamental *de las formas y de las instituciones constitucionales.* Por eso, contando con que no debe existir ninguna supremacía de clase, si ha de

(1) Nuevamente se afirma en esta opinión del autor la unidad primordial del fin del Estado, aun en medio de la aparente complexidad de sus manifestaciones. Si se pone del lado del débil, es para que pueda realizar su vida plenamente, lo cual se consigue mediante el ejercicio *total* del derecho, ya como pretensor, ya como obligado: por donde resulta que la misión del Estado es siempre y supremamente *jurídica.*—(B. y P.)

cumplirse de una manera armónica la compleja misión del Estado, las formas y las instituciones constitucionales tienen por objeto crear y agrupar las fuerzas susceptibles de contribuir al cumplimiento de los deberes políticos en su conjunto, y de tener á raya los intereses particulares que la experiencia haya demostrado que son incompatibles con dichos deberes.

14. *El. derecho político como resultante de los hechos dominantes en la política constitucional.*—Las reglas de la política constitucional en el presente estado social de los diversos países europeos, no pueden ser las mismas en todas partes. Si admitimos que en la conciencia de las naciones se aprecia de un modo diferente la misión del Estado; si nosotros observamos en cada pueblo elementos de perturbación especiales, es lógico deducir que la *política constitucional* deberá modificarse según las circunstancias del caso y de la localidad. Las abstracciones y las fórmulas han ejercido gran imperio durante largo tiempo sobre los que por comodidad acaso, creen en la inmutabilidad y en la uniformidad de una única teoría del Estado en el presente y en lo porvenir; pero, aleccionados por la experiencia, se va comprendiendo más y más que el valor real de las Constituciones depende de la penetración de los encargados de aplicar en la vida pública las ideas fundamentales jurídicas. También por largo tiempo se ha imaginado que la igualdad de los ciudadanos no resultaba sino en donde se hallase establecido el sufragio universal, considerado como la única garantía contra todo atentado á las libertades públicas; sin pensar en que puede servir también de ayuda á un despotismo militar, ó para determinar la guerra social, y que, por lo tanto, no produce sus efectos ideales más que en donde todas las clases comprenden igualmente la finalidad y los deberes del Estado, y en donde los princicios de la política, no obstante las disputas de los partidos, encuentren firme apoyo en la conciencia nacional (CXVII).

No debe alimentarse la ilusión de que es provechoso para la libertad adular á la ignorancia política, diciéndola que la supremacía de la voluntad general depende solamente de la concesión de ciertas formas constitucionales exteriores y del mecanismo de un sistema político determinado.

La historia de los últimos siglos nos enseña que en la misma medida en que va desapareciendo la verdad exclusiva de un dogma religioso, aumenta la creencia ciega en la perfección absoluta de ciertas formas políticas.

La necesidad de creer, que se ha tratado de proscribir de la esfera de la vida religiosa, como absurda é insoportable, ha encontrado un refugio en las doctrinas y en los programas de los partidos, en forma de empresas y fundaciones quiméricas y de anuncios de panaceas socialistas. Las gentes míopes, que no alcanzan á fijar su vista en las condiciones de la vida, se han imaginado que la marcha de las cosas políticas depende, como la suerte de un reo ante el Jurado, de la conciencia moral que los partidos forman de sus derechos, en relación con los hechos del momento. La ignorancia política de hoy radica principalmente en que, abstraídos en el culto del formalismo constitucional, y exagerando el valor de las simples opiniones, se desconoce el carácter puramente condicional y subordinado de los actos gubernamentales, no se tiene para nada en cuenta la experiencia, y se perturba la relación entre los medios y los fines.

Los principios de política universal que hemos encontrado en la vida del derecho, en la moral y en la finalidad del Estado, son también, bajo la forma especial que reciben en la conciencia de los pueblos, los principios de la política constitucional.

15. *Conclusión.*—Será, pues, una buena Constitución la que permita el libre juego de las potencias individuales, sociales y nacionales para el cumplimiento de los fines del Estado, ofrezca mayor campo de ejercicio á su actividad, y concilie el poder necesario de la comunidad con la libertad indi-

vidual y las condiciones vitales de progreso y civilización. Semejante armonía no puede ser la obra de fórmulas y abstracciones que, guiadas por las ideas fundamentales de participación y de limitación, de antagonismo y de reparación de las energías obrantes en el Estado, no tienen en cuenta más que las consecuencias exteriores de las teorías. El abuso de la fuerza por los Gobiernos, los excesos de las pasiones de partido y un individualismo que llega hasta á desconocer los intereses del Estado, encuentran un freno común en los deberes inherentes al cumplimiento de los fines de aquél. Ahora bien; el sentimiento de esos deberes, vivo en la conciencia de la nación, es la más sólida garantía de las Constituciones.

NOTAS Y OBSERVACIONES

NOTAS Y OBSERVACIONES [1]

CAPÍTULO PRIMERO

La política como ciencia.

(I) *Acepciones de la palabra Política.* V. Mohl, *Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften,* t. III, 348.—*Encyklopædie der Staatswissenschaften,* p. 539 y siguientes.—Bluntschli, *Staatswœrterbuch.* Artículo *Política.* Sobre el mismo asunto, véase obras de Held en el *Staatslexicon* de Rotteck y Welcker. Este autor distingue, excepción hecha del arte político, una política teórica en el amplio sentido de Aristóteles, de una política «como ciencia especial, cuyo contenido no abraza las ramas particulares.» (Vol. XI, p. 569). A más de las evidentes variedades notadas en el texto por lo que toca á la definición, existen otras menos importantes. Véase Kaltenborn, *Einleitung in das constitutionelle Verfassungsrecht* (1863), p. 35.—Albicini, *Intorno ai principi fundamentali della politique (Archivio giuridico de Serafini,* II, 2). En los siglos XVI y XVII se mantuvo la consideración teórica de una

(1) Algunas notas las extractamos, por carecer de importancia actual.—(B. y P.)

estrecha unión de la política con la filosofía. Así como el derecho natural y el internacional aparecían confundidos en la literatura, otro tanto ocurría con el derecho natural y la política; véase, por ejemplo, J. Lipsius, *Politicorum sive in omnes civilis doctrinæ libri*, VI, 1596.—P. A. Werdenhagen, *Universalis introductio in omnes respublicas, sive politica generalis*, Amstelod, 1632. En nuestros tiempos, tampoco es raro encontrar obras en las cuales se nota la unión clara ó presunta de la política con la filosofía del derecho; así, Ritter, *Ueber die Principien der Rechtsphilosophie und der Politik*, 1839.

Fries, *Politik oder philosophische Staatslehre*, ed. de E. F. Apelt, Jena, 1848.—Walter, *Naturrecht und Politik im Lichte der Gegenwart*, Bonn, 2 ed. 1871.—Rœder (*Rechtsphilosophie*, tomo I) también, da á la política el mismo fundamento que al derecho natural.

Puede evitarse la lectura de muchas de las obras ya citadas, sobre todo de las pertenecientes á la literatura antigua, consultando á Mohl, *Geschichte*, etc., t. III, 343.367 (v. Rochau). *Grundzüge der Realpolitik*, 1859.—Waitz, *Grundzüge der Politik*, 1862.—J. Frœbel, *Theorie der Politik als Ergebniss einer erneuerten Prüfung demokratischer Lehrmeinungen*, t. I: *Die Forderungen der Freiheit und Gerechtigkeit im Staate*, t. II: *Die Thatsachen der Natur, der Geschichte und der gegenwärtigen Weltlage als Bedingungen und Beweggründe der Politik*, Viena, 1864.—Bluntschli, *Geschichte des allgemeinen Staatsrechts und der Politik seit dem sechszehnten Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Munich, 1864.—El mismo: *Derecho político universal* (*Algemeine Staatsrecht*), 1875. En el tercer volumen, que comprende la Política, aparecen refundidos trabajos anteriores, y el primero es una Teoría general del Estado.—H. Escher, *Handbuch der praktischen Politik*, 2 vol. Leipzig, 1865.—Huhn, *Politik. Grundzüge der praktischen Staatskunst*, Leipzig, 1865.—Si no por el título, atendiendo á las ideas, debe citarse aquí J. Held, *Grundanschauungen über Staat und Gesellschaft*, 3 vol., Leipzig, 1861-63.—Rœdinger, *Die Gesetze der Bewegung im Staatsleben und der Kreislauf*

der Idee, Stuttgar, 1864.—Rollert, *Grundsätze der Staatswissenschaften*, Stuttgart, 1864.—Lavergne, Peguilhen, *Die organische Staatslehre mittels Erörterungen von Tagesfragen erläutert*, 1870.

En cuanto al extranjero, recomendaré:

A. Para Suiza. Simón Kaiser, *Grundsätze der schweizerischen Politik*, 1865. (La obra mejor y más acabada para el conocimiento de la política actual en Suiza.)—Hilty, *Vorlesungen über Politik der Eidgenossenschaft*, 1875.

B. Para la política francesa moderna (hasta el año de 1865 es la más importante la obra de Held).

P. J. B. Buchez, *Traité de politique et de science sociale*. Publicada por sus testamentarios L. Arisse y A. Ott., 2 vol., París, 1866. (Esta obra la considero como una de las mejores de la moderna literatura política francesa.)

Herrenschneider, *La Réligion et la Politique de la société moderne*, París, 1867.—Julio Simón, *La Politique Radicale*, París, 1868 (cuatro monografías): *Séparation de l'Eglise et de l'État. Liberté de la presse. Abolition des armées permanentes. Les écoles. Droit de Réunion et d'Association.*—E. Baillet, *Forces des États*, París, 1868. (Es un antiguo oficial del regimiento de línea núm. 14. Esta obra revela especiales conocimientos en asuntos militares.)

Barrier, *Principes de Sociologie*, 2 vol. París, 1868.—Clement: *Essai sur la science sociale*, 2 vol. París, 1868.—Horn, *L'Europe politique et sociale*, 1869.—Pradier-Fodéré, *Principes généraux de droit, de politique et de législation*, 1879.—Baron de Portal: *Politiques des lois civiles*, 1873.—De Parieu, *Principes de science politique*, 1870. (En esta obra se tratan con especial detenimiento las doctrinas acerca de la forma del Estado.)

Villaumé, *La politique moderne*, 1873. Para el estudio de los detalles acudase á la conocida y completa obra de M. Block, *Dictionnaire général de politique*, por más que en ella se notan algunas apreciaciones críticas equivocadas.

C. Para Holanda. J. de Bosch Kemper, *Handleiding tot de*

kennis van de Wetenschap der zamenleving, 3 vol. Amsterdam, 1863.

D. Para Inglaterra. Merecen especial mención, tocante á la teoría política, las siguientes obras:

H. Spencer, *Social Statics: or the conditions essential to human hapiness specified and the first of them devoloped*, Londres, 1851. G. Cornwall Lewis, *Treatise of the methods of observation and reasoning in politics*, 2 vol., Londres, 1852 (véase sobre esto á Mohl en su *Geschichte*, etc., t. III, página 367).

Lewis, t. I, pág. 54, considera «la política como semejante á la ciencia del Estado,» y la divide en cuatro partes, á saber: 1.ª *Historia del Estado y Estadística*, como fundamentos reales del conocimiento del Estado. 2.ª *Positive or descriptive politics*, ó doctrina de las condiciones necesarias del poder político y de las formas del Estado, conforme á la «Teoría general del Estado.» (*Allgemeinen Staatslehre.*) 3.ª *Speculative politics*, teoría de la utilidad y de la eficacia del Gobierno juntamente con la variedad de formas del Estado y de la organización política. 4.ª *Maxims of political practice*. Fundamentos del arte político sin referirse á ningún caso concreto. La terminología de Lewis es completamente opuesta á la alemana, pues que *speculative politics* significa próximamente lo que nuestra «política práctica» (*praktischen Politik*).

Wrottesley, *Gedanken über Regierung und Gesetzgebung*, trad. alem. de Stedefeld, 1869.—Walter Bagehot: *Physics and Politics or Thoughts on the application on the principles of Natural selection and inheritance to political society*, 1872.

Herbert Spencer, *The Study of Sociology*, 1874.—Greg, *Political problems for our age and country*, 1870.

Esta obra es puramente histórica (viene á ser un estudio comparativo entre el Estado antiguo y el moderno).

Freeman, *Comparative politics*, 1873.

E. Para Italia. Saverio Scolari, *Instituzioni di scienza politica*, Pisa, 1871 (en el sentido de la doctrina general del Estado).

F. Para América. Las obras más modernas son:

Carey, *Principles of social science*, Filadelfia, 1858 (define la política): *The science of the laws, which govern man in his effort to secure for himself the highest individuality and the greatets power of association with his fellow-men* (1). Es digno de especial mención Charles Reemelin, *Politics as a science*, Cincinnati, 1875.

Th. Woolsey, *Political science of the State, theoretically and practically considered*. Nueva York, 1875 (2).

(II) *Ciencias sociales*. Mohl es uno de los que con mayor autoridad sostiene la separación entre éstas y las políticas; acerca de la ciencia social (*Gesellschaftswissenschaft, science sociale, sociologie, social science, sociology*), véase Bluntschli, *Kritische Ueberschau*, 1855, t. III, 229. Kiesselbach, *Socialpolitik Studien*, 1862.

H. v. Treitschke, *Die Gesellschaftswissenschaft*, Leipzig, año 1859.

Schäffle, *Bau und Leben des socialen Körpers*, 3 volúmenes, 1875-1878.

(III) *Política ideal*. Tanto Lewis como Buchez consideran y examinan como materia perteneciente á la teoría de la política ciertas doctrinas acerca de ciertos fines de la actividad del Estado que son inaccesibles y que, por consiguiente, deben ser rechazados. Los partidos políticos discuten mucho sobre lo que debe considerarse como *político práctico ó político idealista*. Acerca de esto, véase á Hume, *Essays No. 16. On the Idea of a Perfect commonwealth*. Lewis, *On the ideal models in Politics* (*Observations*, II, XXII). Thonissen, *Du rôle de l'utopie dans les prévisions politiques*, en sus *Mélanges de droit, d'histoire*

(1) En inglés en el texto. «La ciencia de las leyes que dirigen al hombre en sus esfuerzos para asegurar por sí mismo la más alta individualidad y el mayor poder de asociación posible.» (B. y P.)

(2) En España citaremos las obras siguientes acerca del punto á que la nota primera del autor se refiere: Giner, *Estudios jurídicos y políticos*, especialmente *La política antigua y la política nueva*, *Principios de Derecho natural* (parte orgánica).—Santa María, *Curso de Derecho político*.—Reus, *Teoría orgánica del Estado*. Posada, *Principios de derecho político* (B. y P.)

et d'économie politique, Lovaina, 1873. Sobre la fuerza del ideal en la política, véase Kant, *Kritik der reinen Vernunft*, t. II, 2, 1. El hecho de no poder fijar inmediatamente límites á una acción política, no autoriza para considerarla fuera de este orden. La unidad alemana y la italiana fueron consideradas largo tiempo como absurdas y fantásticas, hasta que penetraron en el espíritu popular. El verdadero político idealista es el que mantiene aspiraciones imposibles ó condenables (v. gr., abolición de la familia ó de la propiedad privada), y también aquél que no presta ninguna atención á las circunstancias actuales y á los intereses del momento, persuadido de que las ideas morales se imponen por su propia virtud.

(IV) *Estadística*. Sobre los diferentes conceptos de la Estadística, problemas principales y métodos, véase á Wagner en el *Staatswœrterbuch* de Bluntschli, artículo *Estadística*.—L. Stein, *System der Statistik*, 1852.—Rümelin, *Zur Theorie der Statistik in der Tübinger Zeitschrif*, 1863, pág. 668.—O. van Rees, *Redevoering over de Wetenschap der Statistiek*, año 1860 (1).

(V) *Psicología nacional*. Sobre la importancia, fin y con-

(1) Completaremos esta bibliografía con las siguientes obras:

Alemania.—Rumelin, *Reden und Aufsätze*, Friburgo, 1875.—W. Lexis, *Einleitung in die Theorie der Revölkerrungstatik*, Strasburgo, 1875.

Inglaterra.—*Essays, from the Edimburgh and quaterly Review*, Londres, 1857.

Francia.—Moreau de Jounes, *Eléments de statisque*, París, 1850 (traducción española de D. Ignacio Andrés y D. C. P. Garbayo, Madrid, 1858).—P. A. Dufau, *Traité de statisque* (traducción española de D. Ildefonso Larroche, Madrid, 1845).—M. Block, *Traité théorique et pratique de statisque*, París, 1878.—Guellard, *Eléments de sotes humaines*.

Bélgica.—Quetelet, *Lettres à son A. R. le Duc regnant de Saxe Cobourgh-Gothe sur la théorie des probabilités appliqué aux sciences morales et politiques. Essai de phisique sociale*, Bruselas, 1869.

Italia.—Morpurgo, *La statistica é la scienze sociali. Sulla representazione grafica dei prezzi delle derrate* (*giornali degli Economisti*, Agosto, 1878).—G. Vaneschi, *Elementi di Statistica*, Palermo, 1862.—Z. Orlandini, *Elementi di Statistica*, Florencia, 1869.

España.—Ibáñez, *Tratado elemental de Estadística*, Madrid, 1845, 2 vol.—Adame y Muñoz, *Curso de Estadística*.—Carreras y González, *Curso de Geografía y Estadística comercial*, Madrid, 1866.—Carreras y Piernas, *Tratado elemental de Estadística*, Madrid, 1873.—M. Salvá, *Tratado elemental de Estadística*, Madrid, 1882. (B. y P.)

tenido de esta ciencia, véase á Lazarus y Steinthal, *Zeitschrift für Völkerpsychologie*, programa, vol. I, p. 1 (publicada después de 1860). Entre otras cosas, dicen en la pág. 9: «Abstracción hecha de sus respectivos métodos, la política y la psicología nacional tienen una íntima unión, porque ambas se refieren á análogo objeto, ó sea la fuerza del espíritu nacional; pero en cuanto al modo de considerar ésta, difieren: la psicología nacional se propone el conocimiento tan solo, y la política la conducta y la acción.» V. Bastian: *Der Mensch in der Geschichte zur Begründung einer psichologischen Weltanschauung*, 1866, 3. vol.—*Politische Psichologie.*

Tanto los antiguos como los modernos escritores han puesto de relieve la gran influencia de la voluntad humana, que se resuelve en importantes datos políticos cuando se trata de vencer dificultades de mayor cuantía. Maquiavelo, *Discorsi*, I, 39.—Paruta, *Discorsi*, I, 2.—Comte, *Philosophie positive*, IV, 458.—Lewis, *Observations*, chap. 24. *On Prediction in Politics.* En estos últimos tiempos, sobre todo Bagehot, *English constitution*, 1867, trata de poner en claro la influencia del modo de ser psicológico de los ingleses en cuanto á las relaciones de la aristocracia con las clases populares inferiores, *the common peasantry will listen to a noble's nonsense more submissively than to te new man's sense* (V. 118) (1). Respecto á la psicología nacional de los franceses, véase Bamberger, en *Wissenschaftlichen Beilagen der A. A. Zeitung* (Septiembre 1870 hasta Febrero 1871): sobre la de los italianos, De Cesare, *Vizi e virtù dei moderni Italiani*, 1869. Véase también Rücker sobre la actividad y disposiciones políticas de las razas alemanas, *Taschenbuch*, 1865.

Los nuevos trabajos de cultura histórica de Riehl contienen delicadas observaciones psicológicas de tan gran valor, que no debieran pasar inadvertidas para ningún político alemán. Difiere completamente Lazarus en las consideraciones que acerca de la Psicología nacional ha hecho, de las investigacio-

(1) «Con más respeto atiende un aldeano ordinario al absurdo de un noble, que al buen sentido de un plebeyo.»—(B. y P.)

nes de Schäffle (en su *Ban und Lében des socialen Körpers*) para construir una psicología formalista social sobre los analogías médico-psicológicas de la vida individual y de la colectividad.

(VI) *La libertad humana en la política,* John Stuart Mill: *Considerations on the representative government*, 2.ª edición, 1877, cap. I: *To what extent forms of government are a matter of choice.*

(VII) *De las cualidades de los príncipes.* Una de las obras más importantes, que lleva un título significativo, es la que Muratori publicó en Lucca en 1749: *Anfangsgründe der Regierungskunts für junge Fürsten; welche einst ihr Volkglücklich zu machen wünschen.* (Principios del arte de gobernar que debe tener presentes el joven príncipe que desee hacer la felicidad de su pueblo), trad. al. de V. Cäsar (1).

Una numerosa clase de escritores se ha forzado en presentar la antítesis al Príncipe despreciable (*un liebens würdigen Fürsten*) de Maquiavelo (2).—Doria, *La vite civile, con un trattato della educazione del principe,* Nápoles, 1729. — El mismo E. M. Arndt escribió antes de 1813 un proyecto de educación é instrucción de un príncipe, en el cual manifestaba que era indispensable ante todo ordenar la casa del príncipe con arreglo á los preceptos de una buena educación, descartando de las prescripciones de la etiqueta aquellas que estuvieran en oposición con los principios pedagógicos; por ejemplo, concesión de condecoraciones vistosas y de altos grados militares á un menor de edad, y otras por el estilo.

(VIII) *Política legislativa.*—Montesquieu debe ser considerado, con justicia, como el iniciador de la moderna política legislativa. Los últimos trabajos sobre él son los de Brie en el *Preus. Jahrbüchern*, 1867, y de Barni en su *Histoire des idées morales et politiques en France au dix-huitième siècle,* Pa-

(1) El autor traduce aquí varios párrafos de Muratori, que no consideramos de imprescindible necesidad trasladar. – (B. y P.)

(2) Aquí pudiéramos citar nuestros célebres escritores políticos antiguos, como Saavedra Fajardo, Quevedo y otros.—(B. y P.)

rís, 1875, I p. 105, y siguientes.—De Portal: *Politique des lois civiles, ou science des législations comparées*, 1873. En el presente siglo no ha aparecido obra alguna en la esfera de las ciencias políticas que haya tenido el éxito del *Esprit des lois*, de la cual, en el año y medio siguiente á su publicación (1748), se hicieron veintidós ediciones. Laboulaye, en *L'Etat et ses limites* (París, 1863), refuta las censuras dirigidas á menudo á Montesquieu por su ciego entusiasmo hacia las instituciones inglesas. Sobre las relaciones de la Iglesia, de Montesquieu, V. Laurent: *La Révolution française, Etudes*, t.° XIII, página 507.—Con respecto á Inglaterra, V. Holland, *Essays upon the forms of the law*, 1870 (además el citado libro de Wrottesley).

(IX) *Noción de la administración* y esfera de la misma. V. Lorenzo Stein, *Die Verwaltunslehre*, primera parte, el cual dice en la pág. 8, «que la vida activa del Estado se manifiesta en dos direcciones, la ejecutiva y la administrativa; aquélla contiene las fuerzas que producen la actividad, y ésta la actividad operativa que constituye la fuerza.»—La ejecución significa y abraza la relación de la actividad con la voluntad y esencia de la ley y la naturaleza del Estado, y la administración la relación del mismo en la vida concreta y el poder del hecho en su existencia material.» Por eso puede repetirse aquí que la vida activa del Estado se manifiesta necesariamente en la legislación.

Más adelante (pág. 14) considera la política en un sentido semejante al de «arte de gobierno,» cuyos principios están contenidos en la «teoría del gobierno.» Hasta ahora indudablemente se han confundido los significados de le palabra «gobierno, Administración y ejecución» *(ejecutivo)* y aún se cuestiona si teóricamente se puede determinar su acción propia.

Separándose L. Stein de la tradicional división de los poderes del Estado, distingue tres funciones principales: *Financiera*, de *Justicia* é *Interior*. Claro es que con esta denominación no se agota la actividad del Estado, puesto que el término *Interior* no supone una diferencia absoluta de la financiera y de

la administración de justicia, sino que, por el contrario, se hallan éstas confundidas por la indeterminada naturaleza de aquél. Por otra parte, los asuntos exteriores son tan importantes, que como los financieros, por ejemplo, puede considerarse formando una función aparte del Estado. V. principalmente v. Inama-Sternegg *Verwaltungslehere in Umrissen*, 1870. — Ræsler, *Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechtes*, 1872.—Ernesto Meier, *Das Verwaltungssrecht*, en la *Encyclopädie der Rechtswissenschaft* de von Holtzendorff, 2.ª edic., pág. 843 y siguientes.

Con distinto sentido que Stein, Buchez (*Traité de Politique*, II, pág. 132) manifiesta: *Le gouvernement est un pouvoir dont les tendances doivent toujours être progresives, tandisque l'administration est une institution dont les tendances son naturellement stationnaires* (1). En todo caso, envuelve una gran verdad la siguiente opinión del mismo autor: *Le governement qui s'oublie dans la préoccupation des choses administratives, cesse de gouverner* (2).

Sobre los relaciones entre la Administración y el Gobierno, V. Scolari :*Diritto administrativo,* (Pisa, 1866), pág. 9 y siguientes.—Romagnosi, *Principii fondamentali del diritto administrativo* (Milano, 1846), dice: *L'amministrazione é la serie di azione, interessante tutta una società politica eseguite per autorità sovrana, propria o delegata, sopra materie appartenenti ed interesanti à tutto il corpo politico o alla sovranitá medisime* (3).

(X) *La enseñanza de la ciencia política en las Universidades* ha sido reconocida durante largo tiempo como insuficiente, no por lo que respecta á los maestros, sino en cuanto á los

(1) «El Gobierno es un poder cuyas tendencias deben ser siempre progresivas, mientras que la Administración es una institución de tendencias naturalmente estacionarias »—(B. y P.)

(2) El Gobierno que se preocupa tan solo de las cosas administrativas, cesa de gobernar.—(B. y P.)

(3) La Administración es la serie de acciones que interesan á la sociedad política, ejecutadas por autoridad soberana, propia ó delegada, sobre materias que pertenecen ó importan á todo el cuerpo político ó á la soberanía misma.—(B. y P.)

discípulos. Como obra crítica sobre este manoseado tema, véase el Doctor Erwin Nasse: *Ueber die Universitätsstudien und Staatsprüfungen der preussischen Verwaltungsbeamten.* Bonn, 1868.—Este publicista coincide con nosotros al estimar la tradicional ignorancia de los jóvenes funcionarios en lo tocante al derecho público. Lo grave de la cuestión está en encontrar el remedio. Nasse propone que se reorganicen los primeros exámenes de Estado de modo que los conocimientos en el Derecho público y en el privado se exijan en las mismas proporciones. Hasta ahora en Prusia, de las tres cuartas partes por lo menos del tiempo consagrado al primer examen de Estado (*Las Referendanexamen*) se dedican cinco horas al derecho privado y al procedimiento civil; aun cuando se ignora lo que en la cuarta parte restante se hace, la opinión dominante no lo censura. El derecho público, excepción hecha del derecho criminal y del derecho eclesiástico, rara vez entra en el examen en proporción adecuada, y las nociones fundamentales del Estado sólo por extraordinario son objeto del mismo. En las Universidades del Imperio alemán es preciso tener en cuenta que una gran parte de los alumnos de jurisprudencia (que por su robustez corporal parece tienen gran resistencia para el trabajo como candidatos) no estudian tres años, sino dos, á causa del voluntariado militar, dedicando el último á la preparación necesaria para el examen. Y es raro que en los ejercicios se elija un tema de derecho público. Mientras que en Holanda aparecen en los resúmenes de tesis varias referentes á esta materia. La carencia de los conocimientos políticos, menos notable en Baviera que en el Norte, pudiera influir sensiblemente, de no ponerla remedio, en la manera de ser de la administración imperial alemana, puesto que los jueces están llamados á examinar la conformidad entre la ley del país y la Constitucion del Imperio. Se lamenta también con frecuencia la escasez de candidatos bien preparados para la carrera consular. Son de particular importancia acerca de estos puntos las consideraciones de Ahrens publicadas en su *Enciclopädie des Rechtswissenchaft*, 3.ª edic.—V. L. von Stein: *Gegenwart und*

Zukunft der Rechts und Saatsawissenschfat Deutschlands, 1876.—G. Meyer, *Studium des öfffentlichen Rechts und der Staatswissenschaft*, 1875.— Gneist, *Die Studien- und Prüfungsordnung für deutsche Juristen*, 1876.—Held, *Grunzüge des allegemeinen Staatsrechts*, 1868, pág. 13. Acerca de la insuficiencia de la enseñanza de las ciencias políticas en las Universidades holandesas, véase mi artículo *Ueber die wirtschafliche Entwickelung des höllandischen Staatswesens vor der franz. Revolution*, IV, en la *Revista trimestral de Economía política* de Faucher y Michaelis (año cuarto, 3 vol.)—O. Gierke, *Die juristische Studienordung* (en el *Anuario de legislación y administración del Imperio alemán*, 1877.)—L. Godlschmidt, *Das dreijährige Studium der Reich- und Staatswissenschaften*. Berlin, 1878.—Holtzendorff, *Vierjähriges Universitätsstudium in den «Alma mater»*, 1867.—Carlo Salvadori, *Del metodo nelle scienze morali*, 1868.—C. F. Gabba, *Intorno ad alcuni più generali problemi della scienza sociale*. Turín, 1876 (Conferencia dada en la Escuela de Ciencias sociales de Florencia.)

(XI) *Ciencia de la policía.*—En las Universidades alemanas se acostumbra á dar un curso con este título. Por lo demás, cremos natural dividir en tres partes necesarias la enseñanza de las ciencias políticas: Derecho administrativo, Economía política y Derecho y policía penales. L. von Stein en su *Verwaltungslehre*, t. I, pág. 197, demuestra la inanidad para la ciencia política de la antigua *Polizetwissenchaft* (1). Y á este propósito dice: «La palabra *policía* tiene varios significados. En el sentido más general, se toma como semejante á toda la administración interior, hasta el punto de que *Polizeitrecht* y *Polizectwissenchaft* (2) son idénticos respectivamente á *Verwaltungsrecht* y *Verwaltunslehre*. (Derecho administrativo y doctrina de la administración.)—Confusión que

(1) Dejamos el término ahí en alemán, porque en realidad en español no tiene una correspondencia exacta admitida, por más que en el texto la traduzcamos casi siempre como *ciencia de la policía*.—(B. y P.)

(2) Literalmente, derecho y ciencia de la policía.—(B. y P.)

implica una gran oscuridad, que es preciso deshacer para poder llegar al conocimiento de la vida del Estado. En sentido estricto, se toma la Policía como una parte de la Teoría de la administración interior (y hasta pudiera añadir de la legislación), la cual suele confundirse con la *policía de seguridad* (*Secherkectpolizeit*). La parte de la policía que es realmente distinta de la policía de prosperidad y de seguridad constituye con éstas la Teoría de la administración.

A más de las diferencias establecidas por Stein, la policía se ha entendido como el poder coactivo que se manifiesta libremente, considerándole como un momento del poder ejecutivo. Lo mismo en las Academias de economía rural que en los Institutos politécnicos, se dan cursos de Derecho y policía industrial.

CAPÍTULO II

La Política como arte.

(XII) La relación de causalidad en Política: *Every fact or phenomenon, wich has a beginming invariably arises when some certain combination of positive facts exists, provided certain other positive facts do nott exists.* Mill, *Logie,* t I, página 403. V. Lewis. *On causation in politics* (*Observations,* t. I, pág. 224.—Thonissen, *De la certitude dans les prévisions politiques* (*Mélanges d'Histoire*), Lovaina, 1873.

(XIII) Ya en la Roma imperial se consideró el extraordinario influjo de la mala retórica como signo de decadencia política. Persio (Sat., I, 80) dice:

unde hœc sartago loquendi
venerit in linguas, unde istud dedecus, in quo
trossolus exultat tibi, per subsellia levis.

Véase también Tácito, *Annal.*, XIV, páginas 20 y 21. En la antigüedad los malos discursos podían ejercer influencia perniciosa; pero en el moderno parlamentarismo puede decirse que los buenos son ineficaces, puesto que antes de pronunciarles y de oirlos la opinión está hecha. Sin embargo, en la Asamblea popular y en la calle, en tiempos de revolución, la influencia de la oratoria es irresistible.

(XIV) La variedad de las relaciones de la vida como condición del perfeccionamiento personal en el orden político, fué ya estimada en su valor por G. de Humboldt, *Versuche-die Grenzen der Wirksamkeit des Staats zu bestimmen,* el cual

funda en ella la *libertad personal*, que considera como necesaria para nuestro desarrollo.

(XV) Acerca de la alta importancia de la oportunidad en la política para decidir el pro y el contra de una misma medida v. Zachiariä, *Vierzig Bücher von Staat*, t. I, pág. 259.—Ya Teofrasto escribió un libro titulado το πολιτικόν πρὸς τους καιρους.

(XVI) *El error en política.*—Tienen suma importancia las investigaciones hechas por Lewis y Mill acerca de los orígenes de los errores políticos. Lewis señala cinco:

1.° Inexactitud de la teoría política y de las máximas que de ella se deducen (v. gr., la antigua creencia en la eficacia de la tortura).

2.° Imposibilidad de aplicar un precepto general á un caso particular.

3.° Justificación de una providencia por un mal precedente.

4.° Invocación de un buen precedente en ocasión inoportuna, y

5.° Conocimiento imperfecto de los hechos existentes en un momento dado.

En el tomo II, pág. 378, llama la atención sobre la influencia de la Teoría en los errores políticos, en los siguientes términos: *No theory can be suficiently minuti and detailed, in its exposition nor can any art or system of practical rules, foundet upon it, be suficiently varied and elastic, to meet all the exigencies of political practice withou adaptation* (1).

Entre los errores más notables de hombres distinguidos pueden citarse los siguientes: Filangieri profetizó la ruina de Inglaterra porque los Gobiernos permitían la emigración de sus habitantes (*Scienza de legislazione*, t. IV, pág. 31). Pitt anunciaba la conservación de la paz con Francia muy poco antes de la declaración de la guerra (en su discurso de 31 de

(1) Ninguna teoría puede ser suficientemente completa y detallada en su exposición, ni el arte ó sistema práctico fundado sobre ella bastante variado y elástico para comprender todas las exigencias de la política práctica sin una adaptación conveniente.—(B. y P.)

Enero de 1792). Washington conservó la esclavitud en la Constitución, creyendo que desaparecería por sí misma. Miguel Chevalier pronosticó la depreciación del oro con ocasión del descubrimiento de las minas de Australia, y Bismark cometió bastantes errores al tratar la cuestión de Hannover, la de los jesuítas y la célebre denominada «Kulturkampf».

(XVI) Talleyrand considera el recto conocimiento de los hombres como la primera condición del hombre de Estado; en su trabajo sobre colonización, dice: *L'art de mettre les hommes à leur place est le premier de la science de gouvernement, mais celui de trouver la place des mécontents est à coup sur le plus difficile* (1). (*Essai sur Talleyrand*, por Henry Lytton Bulwer; trad. franc., 1868, pág. 151). La falta de conocimiento de los hombres es defecto común en la burocracia: *quod non est actis, non est in mundo*. En la Monarquía absoluta existe el peligro de caer en tal defecto respecto del Monarca por las trabas que le impone en el trato social la etiqueta de la corte. No hay más que una escuela: la de la vida. Por eso es de gran importancia que el príncipe heredero de Alemania, apartándose de los antiguos usos, permita que sus hijos se eduquen en establecimientos públicos de enseñanza.

(XVIII) Sobre el lugar de la Economía nacional entre las demás ciencias es interesante comparar: Roscher, *Die Grundlage der Nationalökonomie*, I, 25.—Schäffle, *Das gesellschaftliche Wirthschaft* (Tubinga, 1867), pág. 20—K. Dietzel, *Die Volkswirthschaft un ihr Verhältniss zu Gesellschaft und Staat*, Francfort, 1864.—La Economía nacional inglesa de nuestros tiempos, aun la de Mill, Hearn y Fawcet, guarda silencio acerca de la mayor parte de las cuestiones referentes al sistema de la ciencia. Consúltese al duque de Argyll en su obra *The reign of Law*. Londres, 1866.

(XIX) Tiene gran interés el que la cultura política de los funcionarios sea muy elevada. Es un error creer que basta

(1) El arte de colocar á los hombres en el lugar que les corresponde es el primero en la ciencia del Gobierno; pero es seguramente el más difícil encontrar un sitio para los descontentos.—(B. y P.)

para formar la opinión del lector la sola lectura de la periódica política del partido. Con respecto á América, V. Reemilin (discurso).—Tiene una gran importancia política para éste la investigación hecha por Bluntschli en 1874 al exponer su «doctrina de la formación del Estado alemán.» En la actualidad el desenvolvimiento práctico de la vida pública no se ciñe, como hace un siglo, á las «construccciones» de los juristas, sino que tiene su más amplio fundamento en la idea distinta de la voluntad organizadora del pueblo.

(XX) La determinación del valor relativo de la teoría y de la práctica en la política entraña una gran dificultad. Opzoomer dice:

«El arte político debe ser el fruto de la ciencia del Estado. Un *hacer* que no tiene fundamento, es tan débil é insubsistente como un edificio sin cimientos.» (*Das Unrecht Frankreichs im Kriege von 1870.*)

Esta apreciación nos parece demasiado exagerada. En la política exterior y en la guerra, los que las dirigen tienen que guiarse muchas veces por presunción y conjeturas. La exageración del empirismo de parte de la práctica conduce á la rutina; la exageración de la regla teórica caracteriza al «doctrinarismo». Es notable al presente el desprecio hacia los sabios de los prácticos, los cuales parece gozan con los defectos y errores de las teorías acerca del Estado. De ahí que frecuentemente se les dirija el reproche de «pedantes». Hombres como Arndt, Mohl, Bluntschli, Sybel, son argumentos en contra de tal desprecio. Gneist precisamente es el que por el camino de la ciencia ha hecho la última reforma de la Constitución prusiana.

CAPITULO III

Lazo de unión entre la ciencia y el arte políticos.

(XXI) De antiguo se fijan los autores en la analogía entre la Política y la Medicina. Ejemplo Maquiavelo (Discursos III, 1). Modernamente Zachariä, *Vierzig Bücher vom Staate,* I, 174. Lewis (*Observations,* II, 405) hace notar lo siguiente: *It may be said generally in politics as in medicine, that an attempt sould be made to remove the cause of the disease.* Y luego: *Positive politics are the descriptive anatomy or physiology of the State* (1).»

(XXII) La incapacidad de las grandes asambleas para tomar otras resoluciones que las preparadas de antemano por los jefes de la política, se expresa perfectamente con este adagio inglés: *A big meeting will never do.* Con el fin de alcanzar algo práctico en Inglaterra, existen para las grandes reuniones los llamados *executive committees.*

(1) «Puede decirse que, en general, en política como en medicina se procede por tentativas para remover la causa de las enfermedades. La política positiva es la anatomía descriptiva, ó fisiología del Estado.»

Esta analogía á que alude el autor ha alcanzado en los tiempos que corren una importancia grande, merced al empleo del procedimiento analógico en la investigación de los graves problemas de la sociología. Sabido es que por algunos autores la analogía entre el *cuerpo* social y los organismos naturales tiene más alcance que el que significa en el texto. Pueden consultarse, para formar cabal idea del asunto, á Spencer, *Principios de Sociología,* en particular, tomo II. Schäffle, *Bau und Leben des socialen Körpers.* Lielenfeld, *La ciencia social del porvenir.* Fouillée, *La science social contemporaine.* Espinas, *Des Sociétés animales.* Giordano, *Parallelo fra le funcioni dell'organismo animale e le funcioni dell'organismo sociale.* Siciliani, *Darwinismo, socialismo e sociologia.* González Serrano, *La sociología científica,* etc., etc.—(B. y P.)

(XXIII) Para el estudio de la organización de los partidos políticos ingleses desde el advenimiento al trono de Jorge III, véase May, *Historia constitucional de Inglaterra* (T. II, páginas 1.ª y siguientes.) Theodoro Karcher, *Études sur les institutions politiques et sociales* (Paris, 1867), páginas 7 y siguientes. Bagehot, *Constitución inglesa.* Bentham, *Traité des sophismes politiques*, 1840.

Para España: Borrego, *De la organización de los partidos, considerada como medio de adelantar la educación política del pueblo español*, Madrid, 1865 (1).

Para Alemania: Stahl, *Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche*, Berlin, 1863.—Constantin Franz, *Kritik aller Parteien*, Berlin, 1864.—Idem, *Der Untergang der alten Parteien und die Partei der Zukunft*, 1878.—Mehring, *Die socialdemokratische Partei*, 1876.—Bamberger, *Deutschland und der Socialismus*, 2.ª éd., 1878.—H. v. Scheel, *Unsere socialpolitische Partei*, 1878.—C. Walcker, *Kritik der Parteien in Deutschland*, Berlin, 1865 (2).

En estas obras alemanas se trata con gran conocimiento y discreción del objeto de los partidos, aun cuando en cada una resalte naturalmente la opinión política del autor. Que yo sepa, no hay en Alemania un estudio sobre la vida interior de los partidos y acerca de los medios empleados para cumplir su fin.

(XXIV) Organización de los funcionarios. Para la época actual véase L. Stein, *Verwaltungslehre*, t. I, p. 281 y sig. Para Inglaterra: R. Gneist, Apéndice al segundo libro del derecho constitucional inglés (p. 1.343) «*Stadistik, Pragmatik und Reform des Civilbeantemthums.*» Para Italia: Scolari, *Di-*

(1) En España merecen especial mención los eruditos y bien pensados trabajos del Sr. Azcárate acerca de los partidos políticos, que figuran en su importantísimo libro sobre *El Self government* y *la Monarquía doctrinaria* y en los *Estudios filosóficos y políticos.*—(B. y P.)

(2) Acerca de los partidos políticos en general puede verse también: Rohmer (Teodoro), *Friedrick Rohmer's Lehre von den politichen Parteien*, Berlin, 1844; Bluntschli, *Politica*; Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*; Bolonia, 1881.—(B. y P.)

ritto amministrativo, pág. 243.—Para Francia: Ducrocq, *Cours de droit administratif*, París, 1862, pág. 26 (1).

(XXV) Los privilegios del *funcionarismo* son de tal calidad, que producen dificultades en el manejo de los negocios públicos, porque el espíritu de cuerpo tiende á ocultar las faltas de los empleados. Esto, no sólo hace difícil su castigo, sino que imposibilita toda crítica, tan necesaria en los buenos Gobiernos. Muchos ejemplos pudieran citarse en comprobación de este aserto. Entre otros, es interesante observar lo raro que es ser acusado y castigado por infracción constitucional.—Es consecuencia natural, como indicamos, de tales privilegios, que la prensa, no pudiendo ejercer la crítica certera, tiene que limitarse á hacer consideraciones doctrinarias y abstractas sobre la mala dirección seguida por el Gobierno.

(XXVI) Merecen especialmente el dictado de *grandes* hombres de Estado aquellos que reunen, á la extraordinaria consecuencia de su acción, la fuerza de su personalidad y la altura moral de sus miras. Según esto, Luis XIV y Napoleón I sólo á la adulación debieron el sobrenombre de *grandes*. Así dice Tocqueville de esto: *Il était aussi grand qu'un homme puisse l'être sans virtu!* Precisamente Luis XIV y Napoleón han ejercido una influencia perniciosa en el pensamiento político francés.

(1) Muchas más obras pudiéranse citar acerca de este punto, tanto en Italia como en Francia; pero nos limitaremos á añadir que, respecto á España, pueden consultarse: Colmeiro, *Derecho administrativo español*; Abella, *Derecho administrativo español*; Santamaría, *Curso de derecho administrativo*.—(B. y P.)

CAPÍTULO IV

Relación entre el derecho positivo y la política.

(XXVII) Sobre las relaciones entre el derecho positivo con la Política, véase Mohl, *Literatur und Geschicht der Staatswissenschaften*, t. III, pág. 352.—Zœpfl, *Grundsätze des gem. d. Staatsrechts* (5.ª edic., 1863), t. I, pár. 17.—Th. Holland, *Essays upon the form of the law*, 1870.

(XXVIII) Si en el derecho político constitucional el mal uso de la prerrogativa de disolución da lugar á un caso de responsabilidad ministerial y justifica la acusación del ministro que la hubiese aconsejado para favorecer *sus* intereses, es punto discutido recientemente en Holanda: véase Menalda, *De verantwoorde lijkheid der Ministers in de nieuwe Bijdragen voor Regdsgeleerdheid en Wetgeoing*, XVIII, 1868, p. 480.—*Volksblat*, 1868.

(XXIX) Marc Dufraisse defiende con mucho calor, en su *Histoire du Droit de guerre et de paix de 1789 à 1815* (París, 1867) la facultad de las Asambleas populares para declarar la guerra y concluir la paz. A este propósito, dice (pág. 124): *Il faut réserver aux Assemblées électives le droit souverain de ratifier ou de réjeter les traitées de paix, d'alliance et de commerce... hors delà point de salut...* Pero ahí no se indica cómo debe procederse en la dirección de tales negocios, cuando se rechaza un tratado de paz y el General en jefe no está en posición de continuar la guerra. Muchas veces las condiciones de paz dependen de las consecuencias de una batalla ó de la intervención irresistible de las potencias neutrales.

(XXX) Aunque en sentido diferente del mío, Buchez, en su *Traité de politique*, distingue las circunstancias constantes y las variables: *constantes de conservation* (familia, derecho y organización militar), y *constantes de progression* (el Gobierno como iniciativa para el desenvolvimiento progresivo).

(XXXI) La estadística judicial en Prusia deja bastante que desear por la falta de publicación de los datos. Puede citarse, como modelo de trabajos estadístico-jurídicos de los franceses, V. Ivernés, *L'Administration de la justice civile et commerciale en Europe* (París, 1876).

(XXXII y XXXIII) Respecto de la teoría de las pruebas en los procesos criminales, véase Moddermann, *De Wettelijke Bewijsleer in Strafsaken*, Utrecht, 1867.—Véase Henry C. Lea, *Superstition and Force*, 3.ª edición. Filadelfia, 1871.

(XXXIV) Acerca de las consecuencias más importantes del cesarismo francés, nada mejor que el siguiente juicio de Buschez sobre el despotismo: *Le despotisme commence quelquefois par ce qu'on appelle de grands choses, mais celà ne lui est possible q'au debut lorsqu'il peut ce servir de richesses acquises dans temps anterieurs. Plus tard ces moyens lui manquent, car sous sa domination les forces sociales s'épuisent, mais ne se réparent pas. Il n'y a pas d'homme si parfait, que le pouvoir souverain n'ivre et ne gâte.*»

(XXXV) Sobre la práctica inglesa acerca de las relaciones entre el gobierno y la oposición, véase Bagehot, *Constitución inglesa*, 1868, pág. 188.

CAPÍTULO V

Conflictos entre el Derecho positivo y la Política práctica.

(XXXVI) No debe extrañar la arbitrariedad de los Príncipes ante la ley, cuando á principios del presente siglo los legistas de más renombre recomendaban la misma arbitrariedad á los jueces. Leyser (espec. D.LIV ad liber XLVII.D, tít. XV *De prœvaricatione* p. 31), dice: *Ridiculum et plus quam Catonianum foret, legibus nihil profutura constantia inhœrere.*

(XXXVII) Los *errores judiciales son más numerosos de* lo que se cree ordinariamente. En este punto es de gran valor el testimonio de uno de los más eminentes jurisconsultos suecos, miembro al presente del *Tribunal Supremo* de Stockolmo, K. de Olivecrona, en su obra *De la peine de mort, avec un rapport à l'Academie des sciences morales et politiques*, par M. Ch. Lucas. (Trad. de Kramer, París, 1868). El crítico holandés de esta obra, A. de Pinto, abogado en el Tribunal Supremo de lE Haya, dice en el *Themis* (1868, pág. 448): *Ik geloof, ik zou wel durwen zeggen, in wet, dwat dit ar is, en jeder, die eenigen Jaren «de praktjk geeft bijgewoont, Kar er meer dan een vorbceld van bijbrengen.»* En Francia son de notar estas dos obras: Du Boisaymé, *De la peine de mort, De la probabilité matéhmatique des jugéments*, Marsella, 1863.—Bonnet: *Tableau des procès criminels revisés depuis François I, jusqu'à nos jours*, París, 1867. Véase Mancini, *Exposición de motivos del proyecto de Código penal italiano de 1877.*

(XXXVIII) Acerca de la comparación entre los pretendidos elementos característicos de la justicia y la institución del Jurado, véase Heinze: *Ein Deutsches Geschwornengericht,*

pág. 73.—Como obra más moderna citaremos H. Escher, *Die Schwurgericht in Strafsachen und bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten*, Schaffhausen, 1863.—F. Rœnne, *Die Aufgabe des Laienelements in Strafprocesse*, 1876.—Este último se declara partidario de la universal intervención del Jurado. Dos son las organizaciones fundamentales que pueden admitirse en la administración de justicia criminal: ó la exclusión del elemento popular, como en Holanda, ó su intervención en todos los grados de la jurisdicción.

(XXXIX) Acerca de la organización colegiada de los Tribunales. véase Zacke, *Ueber Beschlussfassung in Versammlungen und Collegien, insbesondere über die Abstimmung in Richterkollegien,* Leipzig, 1876.

(XL) Sobre el procedimiento jurídico militar, véase K. Hilse, *Die leitenden Grundsätze des heutigen deutsches Militärstrafverfahrens in ihrer Berechtigung die Grundlagen eines nothwendigen neuen Militärstrafverfahrens-Gesetzes abzugeben*, Berlín, 1868.

(XLI) Conflicto de competencia en Prusia; véase Sydow, *Die Zulässigkeit des Rechtswege und die Competenzconflikt in Preussen, Eine systematische Darstellung des vertehenden Rechtszustandes*, Berlín, 1860.—L. Hartmann, *Das Verfahren bei Competenzconflikten zwischen den Gerichten und Verwaltungsbchörden in Preussen*, Berlín, 1860.—L. Stein, *Verwaltunglchre*, I, 140.—R. Gneist, *Geschicht der heutigen Gestalt des englischen Communalverfassung* (2.ª edic., pág. 1395). E. Meier, *Verwaltumgsrecht* en la *Enciclopedia jurídica* de Holtzendorff, t. I, pág. 941; en la misma se especifican las obras más notables de la moderna literatura francesa y alemana.—Gneist, *Das Selfgovernment und die Verwaltungsgeschicht in England*, 3 edic., 1871.—El mismo en el *Rechtslexikon*, de Holtzendorff, t. II, pág. 833, 2 edic.—En Italia, Mantellini, *I conflitti d'attribuzione fra l'autorità giudiziaria e l'amministrazione*, Florencia, 1871 (1).

(1) Como es sabido, la literatura política referente á los conflictos que ocurren entre la administración y el poder judicial es abundante

(XLII) Conflicto entre el orden administrativo y las decisiones judiciales. Acerca de un caso digno de estudio, de un conflicto de jurisdicción entre los tribunales ordinarios y la autoridad eclesiástica, habla *Dia Protestantische Kirchen-Zeitung*, núm. 16 de Enero de 1867 y 22 de Enero de 1868. Sobre la materia referente á todos los conflictos juridiccionales, véase Gneist, *Verwaltung, Justiz Rechtswege*, Berlín, 1869.

(XLIII) Sobre la ingerencia de la política en la administración de justicia en Francia hay algunas indicaciones en un libro *Französische rechtszuständ*, Leipzig, 1859. Véase además J. Le Berquier, *Le Magistrature et le Jury en France*, París, 1862.—Berriat Saint-Prix, *La Justice Révolutionnaire*, París, 1861.

(XLIV) Relación del derecho positivo con el desenvolvimiento progresivo de la cultura. Buchez (*Traité de Politique*, libro IV, pág. 9), dice: *Si l'on cherche comment ont été accomplie tous les grands progrès, qui sont la gloire des siècles écoulés, on trouverá constamment que le bienfait á été réalisé grace à une exagération momentanée de la force gouvernamentale et par la subalternisation d'une résistance qui venait des passions ou des intérêts individuells. Il est peut-être malhereux que les choses soient ainsi, mais elles ne sout pas autrement.*

(XLV) El conflicto entre la idea del derecho y la ley se manifiesta claramente en la oposición del espíritu igualitario contra los privilegios procedentes de la Edad Media. Que los pri-

y numerosa. Aparte de las obras que tratan del Derecho administrativo en general, como las de Cormenín (1822), de Gerando (1829), Foucart (1834), y más modernamente Vivien, Laferrière, Aucoe, Batbie, en Francia; las de Marina, Persico, Miraglia y otras, en Italia; y las citadas ya de Colmeiro, Abella y Santamaría, en España, pudieran señalarse muchos trabajos especiales, así el *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, de Serrigny, los trabajos de Adolfo Chaveau y la interesante obra de Laferrière. Circunscribiéndonos á España, merecen especial mención las obras de carácter esencialmente positivo y práctico de Abella, *Lo contencioso administrativo*; Gallostra, *Lo contencioso-administrativo*, y una interesante Memoria del Sr. Alfaro, premiada por la Academia de Jurisprudencia de Madrid.—(B. y P.)

vilegios son un factor importantes de la cultura en los pueblos atrasados, no puede ponerse en duda. Mediante ellos pudieron realizarse progresos no admitidos completamente por el espíritu popular. Así sucedió, por ejemplo, con el privilegio de que gozaban ciertas naciones ó Corporaciones de comerciantes, de que fuesen respetados por otros pueblos los despojos procedentes de naufragios de sus buques. Numerosos ejemplos semejantes á éste, referentes á la historia del comercio holandés, pueden registrarse en la obra de O. van Rees, titulada *Geschiedenis der Staatshuishoudkunde in Nederland tot het einde der achttiende eeuwe*. Utrecht, 1865. En la pág. 40 se habla del privilegio del *campo de la ciudad* (*der Staadtkampen*), otorgado por los reyes noruegos, y en la 47 del que gozaban los comerciantes ingleses en Holanda. La ex territorialidad de los ciudadanos procedentes de un Estado europeo en los países orientales, puede considerarse igualmente como uno de los privilegios erigidos por el progreso moderno.

(XLVI) Sobre los tratados *internacionales*, véase especialmente Wheaton, *Elements of international Law*. 8.ª edición. Bostón, 1866.—En el párrafo 275, dice: «*Treaties expire, whear the internal constitution of government is so changed, as to render the treaty innappliquable under circunstances different from those with a view to which it was concluded.*»

Heffter, *Das Europäischer Volkerrecht der Gegenwart*, párrafo 98, *Rescisión de los tratados, excepciones*, dice, que «la parte obligada puede seguramente negarse á la ejecución del compromiso contraído; en el caso de una imposibilidad ocurrida posteriormente y de carácter duradero, sobre todo cuando se halla en oposición con sus propios deberes, con los derechos y el bienestar del pueblo, ó con los derechos de un tercero, principalmente si éstos existían antes del tratado.»

(XLVII) Acerca de la sucesión de los tratados federales en Alemania, considerados desde el punto de vista del derecho político, véase H. Schulze, *Krisis des deutschen Staatsrecht*. Leipzig, 1867, páginas 11 y siguientes.

CAPÍTULO VI

Relaciones de la Moral con la Política.

(XLVIII) V. Mohl, *Geschichte und literatur Staatswissenchaften*, el cual cita la obra de W. Paley, *The principles of moral and political philosophy*, 3 edic., Londres, 1786. En ésta se dice: «*in the treatises, that I habe met with upon the subget of morals, I appeal to myself to habe remarked the follwing imperfections: either that the principle was erroneus, or that it was indistinctly explaineded, orthat the rules deduced from it wer not sufficiently adapted to real life and to actual situation* (1).

La unidad de la moral privada y del Estado se determina bien por Paley. Respecto al último, véanse los capítulos de su obra titulados: *Necessity of General Rules* pág. 64; *The General Rights of Mankind*, pág. 82; *Oaths of Allegiance*, pág. 167, *Elements of Political Knowledg*, páginas 399-637.

En nuestros tiempos, J. Stuart Mill hace revivir la doctrina de Bentham en su *Utilitarismo* (Londres, 1864). El principio de la moral aparece fundado sobre la utilidad individual y general:

«*The ende of human action is necessarily also the standard of morallty, wich may accordingly be defined: the rules and precepts for human conduct by the observance of wich and existence such as has been discribed' might be, to the greatest ex-*

(1) «En los tratados que yo he consultado acerca del objeto de la moral, he podido observar las siguientes imperfecciones: O que el principio era erróneo, ó que no estaba claramente aplicado, ó que las reglas que de él se deducían no eran adaptables á la vida real.» —(B. y P.)

tend posible, secured to all mankind, and not to them only, but so far as the nature of things admits, to the whole sentiend creatión» pág. 17 (1).

Mill señala además la íntima relación entre la felicidad individual y la social: Así dice:

Those, wo leade after them objects of personal affection and especially those, who habe also cultivated a fellow-feeling with the collective interests of mankind, retain as libely an interest on the eve of death as in the vigour of youth and health, pág. 20 (2); y

The utilitarian morality does recognize im human beings the power of sacrificing their own greatest good for the good of others. It only refuses to admit that the sacrifice is itself a good, pág. 24 (3). En lugar de *recognize* debiera sin duda decir el autor *prescribe.*)

Garnier, *Morale sociale, ou devoirs de l'Etat,* París, 1850.—Barni, *La morale dans la démocratie,* Paris, 1868.—H. Fichte, *System der Ethik.* I. *Parte crítica: La doctrina filosófica del derecho, el Estado y la Moral en Alemania, Francia é Inglaterra desde mediados del siglo XVIII hasta nuestros tiempos.*—Bluntschli, artículo *Politica* en el *Staatswörterbuch.*—Calibæus, *System der specul. Ethik oder Philosophie der Familie, des Staates und der relig. Sitten,* 1850.—Malver, *Histoires des doctrines morales et politiques des trois derniers siècles.*—Paris, 1836.—Caro, *Problèmes de morale sociale.*—F. Lieber, *Political ethics,* 3.ª edic., 1875.—Rowland, *Law of na-*

(1) «El fin de las acciones humanas es necesariamente la norma de la moralidad, que se puede definir: conjunto de reglas y preceptos para la conducta humana, por cuya observancia el individuo está ligado en cuanto es posible á toda la humanidad, y en cuanto lo permite la naturaleza de las cosas, á toda la creación animada.»—(B. y P.)

(2) «Aquellos que deben dejar detrás de sí afecciones personales y especialmente aquellos que han cultivado la simpatía hacia los intereses colectivos de la humanidad, conservan hasta la muerte el interés que sentían en la vida cuando gozaban de todo el vigor de su juventud yde sus fuerzas.»—(B. y P.)

(3) «La moral utilitaria reconoce en los seres humanos el poder de sacrificar su bien más grande por el bien de los demás. Solamente se resiste á admitir que el sacrificio tenga un valor intrínseco.»—(B, y P.)

ture, the foundation of morality, Londres, 1863.—Maurice, *Lectures on social morality,* Londres, 1859.—Grote, *Fragments on ethical subjets,* 1876.—G. L. Lewis, *An essay on the influence of authority in matters of opinion,* 1876.—Rumelín, *Reden und Aufsätze,* 1875.—Rœder, *Ueber das richtige Verhalten der Sittlichkeit zum Rechte und zur Aufgabe des Staates:* En el *Tübinger Zeitschrift,* 1877, fasc. 3 (1).

(XLIX) Acerca del desenvolvimiento de la legislación penal en Alemania véase Berner, *Die Strafgesetzgebung in Deutschland von Jahre 1851 bis zur Gegenwart,* Leipzig, 1867.—Holtzendorff, en su *Handbuch des Strafrechts,* t. I, páginas 87 y siguientes.—En Francia, véase Ortolan, *Eléments du Droit pénal,* 3.ª edic., 1863, t. I, pág. 69.- -En Italia, Pessina, *Dei progressi del diritto penale in Italia del secolo XIX,* Florencia, 1868.

(L) Trendelenburg en su *Naturrecht auf dem Grunde der Ethik,* 2.ª edic., páginas 16 y siguiente, expone un sistema ético distinto.

(LI) Sobre la inutilidad de un sistema teológico político, véase Thilo, *Die theologisirende Rechts-und Staatslehre,* Leipzig, 1860.—Véase también la investigación histórico-crítica y ética sobre los principios de la filosofía del Derecho, de Stahl, Leipzig, 1860.—Bluntschli, *Politik,* p. 213.

(LII) D'Alembert (en su *Discurso preliminar de la Enciclopedia*) muestra la conformidad de los principios morales y políticos en el siguiente párrafo: *La politique, espèce de morale d'un genre particulier et supérieur, à laquelle les principes de la morale ordinaire ne peuvent quelquefois s'accommoder qu'avec beaucoup de finesse.*

El fin justifica los medios. Acerca del significado y alcance de esta proposición, reina aún no poca oscuridad. Por de pronto, debe sentarse que un fin moral en sí mismo podrá realizar-

(1) Merece citarse la obra de P. Janet, *Histoire de la science politique dans ses rapports avec la morale,* 3.ª edic. París, 1887. En España la profunda disertación de D. Leopoldo Alas sobre *El concepto del derecho y sus relaciones con el de la moralidad.*—(B. y P.)

se siempre que los medios absolutamente necesarios sean reconocidos como admisibles. Bluntschli (artículo *Política* en el *Diccionario de política)*, admite los medios malos cuando en sus consecuencias prepondera el bien sobre el mal. Dice que merece reflexionarse acerca de lo siguiente:

«Pero si en el mundo moral sirve un mal particular como medio para el perfeccionamiento de la totalidad, ¿no debe el Estado (que es una totalidad también) utilizarlo á su vez? Si la humanidad y Dios se sirven del mal como medio, ¿no debe también el Estado hacer uso de él?» (Pág. 124.)

La moral jesuítica comprende y abarca en totalidad las relaciones de eficacia: «El fin bueno en particular no justifica el medio malo sino cuando la moral del fin es más potente que la inmoralidad del medio, ó cuando el bien supera al mal.»

Entre los nuevos escritores acerca de la moral jesuítica, véase especialmente Joh. Huber, *Der Jesuitenorden*, 1873, páginas 233 y siguientes.

Goeth nota la rapidez grandísima con que se procede en la operación intelectual por la que se trata de establecer una relación de medio á fin.

Bagehot, en su *Constitución inglesa*, hace observar que la estrechez de las miras políticas de las clases incultas se manifiesta en la carencia de discernimiento entre el fin y el medio.

(LIII) Mohl examina y expone con gran detalle é imparcialidad crítica la literatura existente acerca de *Maquiavelo* en su obra *Historia y literatura de las ciencias políticas*, t. II, página 527 y siguientes. Después de publicada esta obra (1858), se han escrito numerosos trabajos en los cuales domina como tendencia general la de que se comprende mejor á Maquiavelo á medida que se aprecia más profundamente el carácter de sus contemporáneos, así como se distingue con la mayor discreción posible los medios que el mismo escritor señala como reprobables desde el punto de vista del *Estado de derecho.*

En las dos últimas obras publicadas acerca de Maquiavelo, domina una idéntica apreciación crítica no obstante haber

sido escritas con absoluta independencia una de otra, y dadas á luz casi al mismo tiempo. Helas aquí:

V. Twesten, *Macchiavelli*, Berlín, 1868 y Poletti, *Due letture*, Pisa, 1868.—Laboulaye, *L'Etat et ses limites*, 1863, página 123.—Deltuf, *Essai sur les œuvres de Machiavelo*, 1866. Klein, *Geschichte des Drama*, t. III.—La obra más importante en los tiempos modernos es, indudablemente, el libro de Villari, *Niccolo Macchiavelli und seine Zeit*, tradución alemana de B. Mangald, Leipzig, 1877.

(LIV) Una compilación muy importante de las prescripciones papales ejecutadas mediante los nuncios, es la de Jacovi (profesor de Teología en Halle), *Der päpstliche Nuntius in Berlin*, Berlín, 1868.

(LV) La flexibilidad y espontaneidad con que el derecho se manifiesta históricamente, tiene una particular significación en la *Constitución inglesa*, especialmente en la vida de la Cámara de los Lores.—Bagehot, *Constitución inglesa*, pág. 132, dice: «La Cámara de los Lores se ha convertido después del *bill de reforma* en una Cámara de revisión con voto suspensivo. Puede modificar ó rechazar los *bills* cuyo voto no es reclamado con insistencia por la Cámara de los Comunes, y acerca de los cuales la opinión pública no se ha pronunciado de una manera decisiva. El voto de los lores es, según esto, hipotético. Cuando se oponen á una medida, es como si dijeran: «Nosotros rechazaremos ese *bill* una vez, dos veces, tres; pero si se persiste en devolvérnoslo, acabaremos por aceptarlo.»

(LVI) *La responsabilidad ministerial*. A los famosos trabajos de B. Constant, y de R. v. Mohl deben agregarse las más modernas de Constantino Roessler, *Studien zur Fortbildung der Preussischen Verfassung*, Berlin, 1861, t. II, páginas 35-96. O. de Kerchhove de Denterghem, *De la responsabilité des ministres dans le Droit public belge*, Gante, 1867.—John, *Kritik des preuss. Gesetzentwurfs über Ministerverantwortlichkeit*, 1863.—*Princip der Ministerverantwortlichkeit*, 1869.—Beaufort, *Prove on de strafrechtelijke verantwoordelijkheid der ministers*, Utrecht, 1873.—Bonasi, *Delle responsabilità penale e*

vile dei ministre et degli altri uffiziali publici: Bolonia, 1874.

(LVII) En los tratados de 22 de Agosto de 1864 y de 20 de Octubre de 1868 se extienden también á la guerra marítima los beneficios del principio de neutralidad.—Lueder, *Die Genfer Convention*, Erlangen, 1876.—Marcoartú, *Internationalismus*, 1876.—Sobre las antiguas prácticas de la guerra marítima, véase Yonge, *Die history of the English navy, from the earlist period to the present time*, 2 tomos, Londres, 1865.

(LVIII) Acerca de la moral de la guerra y de los medios de guerra modernos, véase C. Graham, *Military ends and moral means*.—La guerra en el siglo XIX (*Deutsche viertel Jahrsskrift*, num. 108, Octubre 1864).—Morin, *Les lois rélatives à la Guerre selon le Droit des gens moderne*. París, 1872.—Den Beer Portugael, *Het corlogsrecht*, Breda, 1872. La tentativa hecha en la Conferencia de Bruselas de 1874 para codificar el derecho de la guerra, no ha tenido buen éxito.—Bagehot, en su obra *Phisics* (pág. 24) dice: *The progress of the military art is the most conspicuons. Y was to say, the most showy fact in uman story.*

(LIX) La separación entre la moral privada y la moral de Estado aparece con toda claridad prácticamente en los príncipes absolutos en cuanto se oponen *al derecho de reforma*, prohibiendo el cambio de religión en sus súbditos, sin perjuicio de variar la suya por motivos políticos.

(LX) *Estadística moral.* A las importantes obras antiguas de Quetelet y Wappäus debe agregarse la muy notable de Guerry, *Statistique morale de l'Angleterre comparée avec la statistique morale de la France d'après les comptes rendus de l'administration de la justice criminelle en Angleterre et en France;* París, 1864.—Además las de Messedaglia, *Statistica morale dell'Inghilterra comparata alla Statistica della Francia. Relazione critica. Atti dell'Instituto veneto dei science*, vol. X, serie III.—A. Wagner, *Die Gesetzmässigkeit in den scheibnar willkürlichen menschlichen Handlungen vom Standpunkt der Statistik*, Hamburgo, 1864.—Halferich, *Recension in den Göttinger gelehrten Anzeigen*, 1865, pág. 501.—Hildebrand, en su

Annuario de 1865, pág. 287.—Venn, *The logic of chance an essay on the foundation and province of the theory of probability*, 1866.—A. v. Oettingen, *Die Moralstatistik und die christliche Sittenlehre, Versuch einer Socialethik auf empirischer Grundlage, I, die Moraltstaistik;* 2.ª ed., Erlangen, 1874.—Sca rabelli, *Della statistica in generale e delle penale del regno italico in particolare. Archivio giuridico di Pietro Ellero*, Bolonia, 1868.

(LXI) Pueden servir como ejemplo del distinto desarrollo de las ideas morales de las clases sociales: en las altas, la admisión del duelo: en las medias, la consideración que merece á los comerciantes al menudeo el elogio inmoderado y la falsificación de las mercancías, y en las inferiores el uso no reprovado del hurto de la leña en los bosques.

(LXII) La reglamentación de la prostitución por el Estado, tema siempre discutido con gran aprovechamiento en Medicina, como en Teología, y en la ciencia de la Administración, ha sido objeto de viva controversia en las Cámaras bávaras. Véase sobre esto: G. Thierch, *Die strafgesetze in Bayern zum Schutze der Sittlichkeit, den neuesten Absehwäcgungsanträgen gegenüber vertheidigt.* Nördlingen, 1868.—Reclam, *in Varentrapp's Vierteljahrsschrift für öffentliche Gesundsheitspflege*, tomo I.

(LXIII) *Restitutio in integrum.* Esta idea ha tenido un desenvolvimiento sistemático en la doctrina jurídica del Estado de los *Zwischenfherrschafft.* La imposibilidad de anular por la simple restauración de los señores legítimos, los actos de los usurpadores se reconoce generalmente como la satisfacción suficiente al derecho formal. Además de los tratados de derecho político alemán, véase Held, *Grundzüge des allg. Staatsrechts*, páginas 480 y siguientes.—Brie, *Die Legitimation einer usurpirten Staatsgewalt*, 1886.—Brockhaus, *Das Legitimations princip.*

(LXIV) *Del juramento político.* Schrader, en su tratado sobre el juramento político, sustenta una opinión diferente á la del texto (con relación al juramento prestado por el príncipe de Augustemburgo). Además, véase duque de Broglie, *Vues sur le gouvernement de France*, Paris, 1870.

CAPITULO VII

Los fines ideales del Estado según la teoría general del mismo.

(LXV) Todas las obras acerca del Derecho político positivo general, tratan del fin del Estado, asentándolo sobre bases abstractas y especulativas. Entre los modernos tratadistas, véase especialmente Zöpfl, *Grundsätze des gemeinen deutschen Saatsrecht*, quinta edición, 1863, vol. I, pág. 42. Este escritor asigna al Estado como fin la asistencia y ayuda (*Unterstützung*) al pueblo, pudiendo clasificarse su teoría entre las que se conocen con el nombre de armónicas. Véase además Held, *Staat und Gesellschaft*, t. I, pág. 352.—Bluntschli, *Algems*, página 345 á 358. En la moderna literatura extranjera debe citarse la obra de Laboulaye, *L'État et ses limites*, París, 1863. Lo mismo éste que Humboldt y Stuart Mill se refieren repetidamente al libro del Baron Eotvös, *Der Einfluss der herrschenden Ideen des XIX Jahrh auf den Staat*, 2 vol., Leipzig, 1657.—H. Spencer, *The proper sphere of government*, 1842. Desde el punto de vista de la escuela ultramontana, véase E. Ducpétiaux, *Mission de l'Etat, ses règles et ses limites*, Bruselas, 1861.

(LXVI) Sobre la idea del Estado de Hugo Grotio, véase modernamente O. v. Rees, *Oorsprong en karakter von de Nederlandsche Nyverheidspolitik der zeventiende eeuw*, Utrecht, 1864, p. 304 y siguientes.

(LXVII) Acerca de las limitaciones impuestas á la libertad de la palabra, véase Buyn, *Het regt vor eene volkomen onbelemmerde Gedachte-Uittng*, Amsterdam, 1867.

(LXVIII) Sobre esa misma cuestión, véase el trabajo de Sundelin, *Die brennende Reformfrage des Strafrechts und Strafverfahrens* (en la *Allg. Deutschen Strafrechtzeitung*, 1863, p. 533 y siguientes.)

(LXIX) Sobre la necesidad de la reforma del ministerio público, tan relacionada con las cuestiones de oportunidad en la reforma del procedimiento penal, véanse mis dos obras *Die Reform des Staatsanwaltschaft in Deutschland*, Berlín, 1864; *Die Umgestaltung der Staatsanwaltschaft vom Standpunkt unabhängiger Strafjustiz und der Entwurf einer Strafprocessordnung fur den preussischen Staat*, Berlín, 1865.—Gneist, *Vier Fragen zur deutschen Strafprocessordnung*, 1874.—Desoer, *Conférence du jeune barreau. Séance solennelle de rentrée le 8 Novembre 1864*, Liège, 1864.—R. Heinze, *Paralellen zwischen der englischen jury und dem französisch deutschen Geschwornengericht*, Erlangen, 1874. — Barend de Bosch-Kemper, *De Strafvordering in hare hoofdtrekken beschouwd*, Amsterdam, 1865.—J. Glaser, *die geschichtl Grundlagen des neuen deutschen Strafprocessrehts* en el *Handbuch des R. Strafprocess-Rechts* de Holtzendorff, 1877.

(LXX) *El trabajo de los niños en las fábricas.*—Es muy interesante la lectura de *The Reports of children's Employment commission*, 1862, que contiene una relación del triste estado de los aprendices en las fábricas inglesas. En Francia ha sido tratada la misma cuestión por J. Simón y Wolowsky. En Alemania, véanse los artículos de Stieda en el *Jahrbuch fur gesetzgebum*, de Holtzendorff y Brentano, 1877, pág. 205.

Acerca de las crueldades cometidas en los establecimientos industriales de Sheffield, véanse Ludlow y Lloyd Jones, *Progress of the Working Classes*, 1832-1867.—G. Howell, *The conflicts of capital and labour historically and economically considered*, 1878.—Guthrie, *The law of Trade Unions in England and Scottland*, 1873.—Brentano en sus publicaciones, especialmente en su *Geschichte der Engl. Gewerkvereine* (1871) habla de la importancia que tienen en Alemania las agrupaciones de colectividades político-sociales. El examen de la cues-

ción desde el punto de vista ético, puede verse en Ellero, *De questione sociale*, Bolonia, 1874.

(LXXI) La superioridad de la teoría del fin jurídico del Estado enfrente de la teoría del bien público, ha sido expuesta por Laboulaye en su obra *L'État et ses limites*. A tal propósito dice acertadamente en la pág. 81: *L'Etat est comme les tuteurs et les pères; ceux qu'il à élèves sont toujours pour lui des enfans. On nous fera vieillir dans une eternelle minorité. Depuis trente ans, toutes les fois qu'on reclame une libérté, j'entends toujours la même réponse: l'État ne demand pas mieux, que de l'accorder, mais le peuple n'est par mur: il faut attendre une sagesse qui ne vient jamais.*

(LXXII) Bähr en su libro *Der Rechsstaat* (*Göttinga, 1864*), expone el moderno sentido del *Estado de derecho*. Véase también Gneist, *Der Rechsstaat*.

(LXXIII) Hegel dice, á propósito de la misión ó fin moral del Estado, lo siguiente: «El Estado es la realidad de la idea moral.» «El Estado es como la realidad de la voluntad sustancial que contiene en sí la elevación de la conciencia particular á la universalidad. *Esta unidad sustancial es el fin más absoluto y más inconcuso*. (*Rechtsphilosophie*, parráfos 257 y 258).

(LXXIV) Además del conocido trabajo sobre la idea polítitica del Islam de Laurent, *Études*, t. V. (*Los bárbaros y el catolicismo*), véase Kramer, *Geschichte der herrschenden Ideen des Islams. Der Gottesbegriff, die Prophetie und die Staatsidee*, Leipzig, 1868.—Palgrave, *Essays on Eastern Questions*, 1872.—Markham, *The History of Persia and its present political situation*, 1874.

(LXXV) Paralelo entre la vida individual y el fin del Estado, de Schulze. Ya Saint-Simon hacía notar que la ley de la vida social no viene á ser más que la misma ley de la vida individual amplificada.

Buchez observa contra esto que todo pensamiento individual se manifiesta sucesivamente por la voluntad, mientras que en la sociedad su aparición es simultánea.

(LXXVI) Entre los partidarios de la teoría armónica del

fin del Estado, cuéntase (según manifestamos ya en la nota LXV) Zöpfl, el cual dice en la obra citada, t. I, pág. 48, lo siguiente: «Uno de los *aspectos* del Estado corresponde á la ordenación del derecho; el otro consiste en procurar la satisfacción de aquellas necesidades que están fuera de los medios individuales, siendo esto no menos indispensable que el gobierno de derecho para el desenvolvimiento racional progresivo de la nación.

En teoría, el fin del Estado se expresa adecuadamente cuando se le considera bajo su aspecto positivo y negativo, en la realización más completa de las condiciones exteriores de la humanidad real en la nación, lo que, en el individuo, se traduce en el apoyo que le presta la colectividad para su más libre y espontáneo desenvolvimiento.»

Es un punto de vista análogo al de Mohl.

Finalmente, pertenece también á esta tendencia Escher, el cual (en su *Prakt. politik, I, 45*), adhiriéndose al sentido aristotélico del fin del Estado, le atribuye: 1.°, garantía y defensa del derecho; 2.°, protección del trabajo en orden á la prosperidad económica; 3.° desenvolvimiento de los bienes intelectuales, estéticos y éticos para obtener la felicidad en la vida mediante la comunidad y reciprocidad de la beneficencia.»

Conforme con nuestra opinión, según la que la doctrina del Derecho político general resulta insuficiente, dice Escher (obra citada, t. I, pág. 37), que de la misma «no podemos esperar una respuesta, por cuanto en ella los puntos de vista son muy contradictorios.»

CAPITULO VIII

De los fines reales del Estado: particularmente del fin de potencia nacional.

(LXXVII) Deben consultarse acerca del valor político de las antiguas civilizaciones, á Laurent, *Estudios sobre la historia de la humanidad*, tomos I y IV.—De Bosch-Kemper, *Oversigt over de ontwikkeling der zamenleving in de oude wereld.*—Rosa, *Le origini della civiltà in Europa,* vol. I, Milán, 1862.

(LXXVIII) Acerca de la paz perpetua, véase Barni, *Histoire des idées morales et politiques au XVIII siècle,* t. I, páginas 49 y siguientes, donde se habla detenidamente del proyecto de *paz perpetua* del abate Saint-Pierre. Leibnitz, escribía el abate, «*et se declara persuadé qui un tel projet en gros est faisable, et que son exécution serait une des plus utiles choses du monde.*» El mismo escritor Barni, en su obra *Le morale dans le démocratie*, trata muy circunstanciadamente de la paz perpetua. Véase también Luis Palma, *La guerra ed il moderno diritto internazionale* en la *Rivista Contemporanea,* Febrero, 1868. Con motivo de la cuestión del *Alabama*, se ha producido una abundante literatura, en la cual, tratando del *arbitraje*, se ventilan la mayor parte de las cuestiones de la paz perpetua: citaremos tan sólo las dos siguientes obras: Lord Hobart, *Is it desirable to establish a General System of International Arbitration; and if so, on what Principle should it be organized.*—D. Ross, *On an International High Court*. Estudiando Trendelenburg la necesidad ética de la guerra, dice en su *Naturrecht* (1.ª edición, pár. 228) que «la guerra, al exigir aquel ac-

tivo valor que se precisa en la vida humana en diferente grado y en diversa forma para todo lo que es bueno é importante; al extremarlo hasta la más completa tensión; al probarlo y templarlo en los peligros y en los trabajos; al elevarlo á sentimiento universal en su expresión más lata, engrandece el espíritu y refuerza el carácter de la nación, que cuando es llevada por una causa noble tiene una influencia vivificante en muy amplia esfera. En tiempo de paz se produce la moral del interés bien entendido y bien calculado, y se determina la teoría económica nacional, que considera la energía productiva del egoísmo como la cosa más ventajosa para la colectividad... La paz debilita; la guerra, en cambio, hace varonil al pueblo; la paz, con sus fortunas y sus goces, nos inclina á la arrogancia, mientras que la guerra nos enseña á ser prudentes é interesados en el bien común.» Aún va más allá en la glorificación de la guerra Lasson en sus investigaciones sobre el *Princip und Zukunft des Völkerrechts*, 1871. Una noticia más detallada de la bibliografía sobre la guerra y el arbitraje puede verse en mi *Enciclopädie zur Rechtswissenschaft*, páginas 10, 21 y siguientes, 3.ª edición.

(LXXIX) El derecho de intervención en nuestro tiempo ha sido tratado por Mill, *A few words on Non-Intervention* en las *Dissertations and discussions philosophical and historical*, volumen I, 3, Boston, 1865.—Stapleton, *Non-Intervention versus Intervention, or the foreing Policy of Great Britain*, Londres, año 1866.

(LXXX) El valor é importancia de las fronteras de los Estados y de la extensión territorial de éste, ha sido tratado magistralmente por Escher, *Handbuch der Prak, Politik*, I, 91. Nada mejor para estudiar el carácter nacional francés que el conocimiento de los innumerables escritos que con el título de *Nos frontières*, fueron publicados desde 1871.

(LXXXI) *Representación social.* Las cualidades puramente personales deben también tomarse en consideración al lado del influjo del dinero. Bagehot, en su *Constitución inglesa*, dice: «En todo tiempo la finura y elegancia de las maneras co-

rrespondieron á las clases más elevadas; constituyen como el *estilo* de la sociedad; en el comercio ordinario de la vida, la buena educación es lo que el arte de escribir en la correspondencia.» El mismo autor († 1877), en sus *Physics and politics*, pág. 150, hace la siguiente observación acerca del hombre en el mundo: «*Manner gets regularly worse as you go from the East to the west, it is best in Asia, not so good in Europe and altogether bad tin the Western States of America.*»

(LXXXII) Instituto de derecho internacional. Véase *Annuaire de l'Institut de Droit internationel.*

CAPÍTULO IX

El derecho individual como fin del Estado.

(LXXXIII) Sobre esta materia en general, véase Lieber, *On civil liberty and Self-government*, 1849.—J. Stuart Mill, *On liberty*.—Mill, *Principles of political economy IV, 1* (*On the grounds and limits of the Laisser-faire or Non interference Principle (People's)*—edición, 1865, p. 567.—Dupont-White, *L'individu et l'État*, 2.ª edic., Paris, 1858.—J. Simón, *La Liberté*, Paris, 1859.—Beaussire, *La liberté dans l'ordre intellectuel et moral. L'individu et l'État*, 2.ª edic., Paris, 1866.—E. Poitou, *La liberté civile et le pouvoir administratif en France*.—Bristed, *The interference theory of Government*, New-York, 1867.—Opzomer, *Die Grenzen der Staatsmacht*, Amsterdam, 1873.—Fitzjames-Stefen, *Die Schlagwörter: Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit in ihrer ethischen, socialem und politischen Anwendung*, Berlín, 1874.—Maurus, *Ueber die Freiheit in der Volkswirthschaft*.

(LXXXIV) La fuerza del gobierno como garantía del derecho. A este propósito dice Buchez, *Traité de politique*, I, 279. *C'est avec une profonde raison, que l'on a dit que l'existence de la liberté supposait l'existence du pouvoir.*» El mismo autor escribe lo siguiente acerca de las inclinaciónes de los pueblos: *Dans toutes les époques, et encore aujourd'hui, les peuples oscillent entre deux systèmes; tantôt ils se jetten dans celui de l'autorité on du despotisme par horreur de la licence, et tantôt ils exagérent la liberté par souvenir du despotisme. C'est aussi qui fait la France depuis trois quarts de siècle.*

(LXXXV) El bandidaje en Italia.—*La camorra*: *Notizie storiche e documentate sul Brigandaggio*, Florencia, 1862.—C. L. R., *Des Causes du brigandage dans les provinces Napolitaines*, Turin, 1863.—C. Lombroso, *L'uomo delinquente*.

(LXXXVI) Acerca del latrocinio en Alemania.—Avé Lallemant, *Das deutsche Gaunerthum*, Leipzig, 1863, el cual en el primer volumen hace una historia real y exacta de las cuadrillas de ladrones alemanes.

(LXXXVII) *Inseguridad del derecho en América*. La exageración del *Self-help* en América en estos últimos tiempos, está íntimamente relacionada con la escasa consideración que alcanzan los funcionarios públicos. Un periódico americano (indudablemente la mejor publicación periódica anglo-americana), *The Nation*, en su número del 8 de Octubre de 1868, dice: *It is a fact, that the utter worthlessness of the home civil service is the gravest danger that now threathens republican government* (1).» Hablando el mismo periódico de la escasez de hombres de administración en los Estados Unidos, dice en el número 684 (8 de Abril de 1878): «*Good material fort lawyers, doctors, judges, editors, ministers, farmers, mechanies abounds among us. But men to whom one can commit a large sum of money with perfect confidence in their ability to invest et in some undertaking with prudence and sagacity and honesty are extremely scarce and their scarcity has been made increasingly manifest by the great growth of wealth within the last forty years* (2).»

(LXXXVIII) Puede consultarse el interesante trabajo del jurisconsulto sueco Olivecrona, titulado: *On makars Giftoratt i Bo*.

(1) «Es un hecho que la total indignidad de los empleados es el peligro más grave que amenaza al Gobierno republicano.»—(B. y P.)

(2) «Abunda entre nosotros un buen *material* de abogados, doctores, jueces, editores, sacerdotes, labradores, mecánicos, etc. Pero hombres á quienes se pueda entregar una suma importante de dinero con perfecta confianza en su talento para emplearlo en empresas que exigen prudencia, sagacidad y honradez, apenas si se encuentran; habiendo aumentado la escasez de los mismos á consecuencia del crecimiento de la riqueza en estos últimos cuarenta años.»—(B. y P.)

(LXXXIX) Contra la intervención del legislador y del juez en las relaciones entre acreedores y deudores, se pronuncia la reforma alemana del procedimiento de concurso (Berlín y Octubre de 1768). También se declaran contra la ratificación por el juez del acuerdo, en tanto que esta sentencia se funde en la dignidad ó indignidad del deudor.

(XC) *Derecho de las mujeres en Inglaterra.*—Hago un breve examen comparativo de esta cuestión en Alemania é Inglaterra en mi obra *Uber die gesellschaflichen und wirthschaftlichen verbesserungen in der Stellung der Frauen*, 2.ª edición: Berlín, 1876.—Gabba, *Condizione giuridica della donna*, segunda edición.

(XCI) Cultivo y protección de los bosques públicos.—Puede consultarse acerca de la cuestión indicada en el texto, á Roscher en su *Ansichten der Volkswirthschaft*, 2.ª edición, 1861, pág. 105. Rossmässler considera necesario regular la corta de los bosques hasta por medio de tratados internacionales. Contra este sentido se revela Rentzschen, *Der Wald im Haushalt der Natur und der Volkswirthschajt*. En un escrito más moderno (*Der Staat und die Volkswirthschef*, Leipzig, 1863, pág. 47) dice el mismo autor: «que las legislaciones forestales más rigurosas no producen mejores consecuencias que la libertad de la explotación.»

Deben también consultarse acerca de este debatido tema: Roth, *Handbuch des Forstrechts und des Forstpolizeirechts nach den in Baiern geltenden Gesetzen*, Munich, 1863.—Eding. *Rechtsverhältnisse des im Waldes*, 1874.—Contzen, *Forstliche Zeitfragen*, 1870.—Landolt, *Der Wal im Haushalt der Natur und des Menschen*, 1870.—*Forest Management*, en la *Revista de Edimburgo*, 1875.—H. v. Scheel, *Die Waldschutzfrage com Standpunkt der Volkswithschaftspolitik*.

(XCII) Interés político del derecho hereditario. La obra más notable en nuestros tiempos es la de Le Play, *La Réforme sociale en France, deduite de l'obsérvation comparée des peuples européens*, Paris, 1864, t. I, páginas 97 y siguientes.—A. Wagner, *Die Abschaffung des privaten Grundeigenthums*, 1870.

(XCIII) Política ferrocarrilera en Inglaterra. Frecuentemente se discute en este país acerca de la adquisición y administración de los ferrocarriles irlandeses. Véase Edw. Chadwick, *What action, if any, ought the government to take with regard to railways?* 1867.—*Transactions of the National Associaion fort the Promotion of Socialscience*, páginas 593 y 682.—Con el asentimiento del presidente, sir Robert Kane, se expresa William Bottomley (de Belfast) contra la opinión de que el Estado debe limitar su acción á proteger la libertad personal y la libertad privada. Así dice:

«*The limits to Government interference are very plain. Whenever freedom of action and competition are possible, tham the public habe the best security, that they obtain a commodity at à fait rate, und thereis no ground for Gouvernment interference: but in the case of à monopoly, railways, are necessarily such, it is safer for the public, that the monopoly should be in the hands of the Government, than of privats individuals. And this objeccion has been urged, namely, that there has been frequent mismanagement in many Government departments. That is quite true, but the case of this Government management of railways is by no means analogous. Every day the management of the railways must be conducted under the eyes of the public, and no mistake can take place without its being instantly observed by some one and attention called to it* (1). Galt, *Raitway reforme, its importance and practicability, considered as affecting the Nation, the shareholders and the Government*, Londres, 1865.—Gneist, *Englisches Verfassungsrechts*,

(1) «Los límites de la intervención del Gobierno son muy claros. Allí donde existe la libertad de acción y la competencia, el público tiene la perfecta seguridad de obtener los productos á buen precio, sin necesidad de la influencia del Gobierno; pero en caso de monopolio, como sucede necesariamente en los ferrocarriles, es mucho más ventajoso para la colectividad el del Gobierno que el de una Empresa particular. Se ha opuesto la objeción de que con frecuencia las oficinas gubernamentales suelen estar desorganizadas. Esto es muy cierto; pero no pueden equipararse con la administración de los ferrocarriles por el Estado. Esta se verifica siempre á la vista del público, y cualquier error, una vez observado, atrae inmediatamente la atención.»—(B. y P.)

2.ª edic., t. II, pág. 1.117.—Dope, *Aufgabe der Eisenbahn politik,* 1874.—Véase también la nueva obra del prof. Cohn y los trabajos críticos de Meyer. En Francia, Brisivilliers, *L'État et les chemins de fer*, 1865.

(XCIV) *Relaciones entre la Iglesia y el Estado.*—Las examina desde el punto de vista político muy detalladamente Escher, *Handbuch,* I, 401, 669.—Held, *Staat und Gesellschaft,* I, 119 y 350.—Laurent, *L'Église et l'État*, Bruselas, 1858.—Friedberg, *Die Grenzen zwischen Staat und Kirche und die Garantien gegen deren Verletzung,* Tubinga, 1872.—Thudichun, *Deutsches kirchenrecht des XIX Jahrh*, 2 vol., Leipzig, 1877.

(XCV) *Los Estados Unidos norteamericanos y la Iglesia.* Para este punto es importante Weingarten, *Die Revolutionskirche Englands. Ein Beitrag zur inneren Geschichte der Englischen Kirche und der Reformation*, Leipzig, 1868.—Gorrie, *The Churches and Sects of the United States,* New-York, 1850.

(XCVI) Acerca de la emigración francesa, citaremos como obra muy interesante Legoyt, *L'émigration européenne. Son importance, ses causes et ses effets*, París, 1861.—J. Duval, *Histoire de l'émigration Européenne, Asiatique et Africaine*, París, 1862.—Le Play, obra citada. Respecto de la política colonial holandesa, véase Van Rees, *Geschiedenis der Koloniale Politick van de Republick der Vereenigde Nederlanden,* Utrecht, 1868. (Último trabajo éste del distinguido publicista holandés, muerto desgraciadamente en Mayo de 1868, y al cual debo gratitud, porque me ha puesto al corriente de la literatura política en su país.)

(XCVII) *Codificación del Derecho internacional privado.*—En Inglaterra las actas de la *National assotiation for the promotion of social science.*—Dudley Field, *On a project for an International Code,* Law Magazine, 1866.—*Ontlines of an International*, Nueva York, 1872.—Además: De Domin Petrushevecz, *Précis d'un Code de Droit international*, Leipzig, 1861.—Dubois, *Essai sur le conflict des lois françaises et des lois étrangères,* 1862.—Dragoumis, *De la condition civile des*

Étrangers, 1864.—*The present state of International Law in N. American Review*, Octubre, 1866.—Tronchon, *Les étrangers devant la Justice française et les juridictions nationales*, 1867.—Bulmerinq, *Praxis, Theorie und Codification des Völkerrechts*, 1874.—Mancini, *Vocazione del nostro secolo par la riforma e la codificazione del diritto delle genti*, 1874.—Bergbohm, *Staatsvertrag und Gesetze als Quellen des Völkerrechts*, 1867.—Holzendorff, en la *Enciclopedia*, pág. 968.

CAPITULO X

La cultura social como fin del Estado.

(XCVIII) Acerca del *celibato* del clero católico en nuestros días, véase H. C. Lea, *An Historical Sketch of Sacerdotal Celibacy in the Christian Church,* Filadelfia, 1867.—Holtzendorff, *Das Priestercölibat,* 1875.—Schultz, *Cölibat,* 1875.

(XCIX) Las castas en la India.—En el libro *Six Months in Indian* (Londres) de Mary Carpenter, y también en el *Journal of the Indian Association,* fundado por la misma escritora, (†1877), se encuentran importantes referencias á las actuales relaciones del régimen de castas con la administración inglesa y á las dificultades que en ellas se producen.

(C) *Casta trabajadora (Arbeiterkaste).*—Véase Levasseur, *Histoire des classes ouvrières en France depuis 1789 jusqu'à nos jours,* 2 vol., Paris, 1867.—Este autor observa el desprecio con que los trabajadores parisienses miran á todos aquellos que, en su sentir, no deben considerarse como obreros. Otro tanto nos hace notar Laurent, de Gante, acerca de los trabajadores belgas.—Proudhon, en su obra *De la Capacité politique des classes ouvrières,* Paris, 1865, se ocupa particularmente de la profunda separación entre la clase obrera y la clase media, designada despreciativamente con el epíteto de *bourgeoisie.* Tiene particular interés, para el estudio de estas cuestiones, la obra de V. Bœhmert, *Arbeiterverhältnisse und Fabrikeinrichtungen der Schweiz,* 2 vol., 1873.

(CI) Rivalidad de los Estados generales de Holanda en el

establecimiento de nuevas vías comerciales.—Véase Van Rees, *Geschiedenis*, t. I, páginas 160 y siguientes.

(CII) *El Estado y el Arte.*—Son muy numerosas las obras en donde se trata modernamente la discutida cuestión del *Arte industrial.*—H. Schwabe, *Staatshilfe und Selbsthilfe auf dem Gebiete der Kunstindustrie, die Organisation von Kunst-Gewerbeschulen,* Berlin, 1868.—A von Zahn, *Bericht über die Resultate des Kunstunterrichts in Bezug auf Fortschritt der Kunstgewerke,* Leipzig, 1868.

(CIII) *Universidades alemanas.*—Aparte los conocidos folletos de Döllinger y V. Sybel, puede verse Wessenberg, *Die Reform der deutschen Universität,* Wurzburgo, 1866.—El mismo tema es objeto de discusión en Inglaterra, Francia é Italia. Los que suelen ocuparse de estas cosas en Francia señalan como cualidades excelentes de las Universidades alemanas: primero, la exigencia de una alta cultura científica en la admisión de los estudiantes; segundo, la constitución de las facultades como corporaciones científicas; tercero, la extraordinaria independencia de las Universidades con respecto á la administración del Estado; cuarto, la percepción de honorarios por la enseñanza dada en los cursos, á más de las asignaciones fijas que disfrutan los profesores; quinta, la institución de los *privat-docent.* Para el estudio de la enseñanza del derecho en Inglaterra, véase Smith, *An History of Education for the English bar, with suggestions as to the Subjects and Methods of Study.*—En Francia, Cournot, *Des institutions d'instruction publique en France,* 1864.—En las *Transactions of the Association for the Promotion of Social science,* 1864, pág. 408, pueden registrarse noticias acerca de cómo se verifican los exámenes en Inglaterra. Merece citarse como curiosidad la existencia de un periódico dedicado á publicar numerosas y amplias contestaciones á los cuestionarios de los exámenes de derecho.

Debemos también citar especialmente la obra de Hart, estudiante que fué en las Universidades alemanas, titulada *German Universities,* Nueva York, 1874, el cual reconoce que éstas, con

escasos recursos económicos, hacen más que las mejores Universidades americanas, en las que suele gastarse improductivamente mucho dinero.

(CIV) Escuelas confesionales.—Los políticos alemanes han comenzado á estudiar esta cuestión después de haber sido tratada en Holanda y en Inglaterra. Véase la obra de J. B. Meyer, *Religionsbekenntniss und Schule,* Berlin, 1863.

No debe echarse en olvido el dicho de Laboulaye: *La liberté religieuse c'est l'âme des sociétés modernes, c'est la racine de toutes les autres libertés.*

(CV) Determinación del fin del Estado en el derecho constitucional prusiano.—El Código de Prusia asignaba al Estado un fin conforme á la teoría de la escuela del derecho natural. Ordinariamente ocurre que, como consecuencia de un movimiento revolucionario, se formula en la Constitución el fin expreso del Estado. Puede servir de ejemplo lo que se consigna en el preámbulo de la Constitución francesa de 1848. He aquí sus frases:

«*Le France c'est constituée en Republique. En adoptant cette forme definitive de gouvernement, elle s'est proposé pour but de marcher plus librement dans la voie du progrès et de la civilization, d'assurer une repartition de plus en plus équitable des charges et des avantages de la société, d'augmenter l'aisance de chacun par le réduction graduée des dépenses publiques et des impôts, et de faire parvenir tous les citoyens, sans nouvelle commotion, par l'action succesive et constante des institutions et des lois, à un degré toujours plus elevé de moralité, de lumières et de bien-être.*» (Muy bien dicho; pero la mitad es pura ideología, y la otra fraseología demagógica.)

CAPÍTULO XI

Armonía de los fines del Estado.

(CVI) El partido esclavista en los Estados Unidos norteamericanos.—J. Williams, uno de sus miembros más distinguidos, en su obra *Die Rechtfertigung der Südstaaten Nordamerikas,* da las más completas noticias acerca de los propósitos del mismo. Esta obra lleva un prólogo de E. M. Hudson.

(CVII) Las nacionalidades y el principio de las nacionalidades.—La importancia de la idea del fin como base de la nacionalidad había sido ya entrevista por Buchez (1831), puesto que considera las *croyances morales* como la condición esencial para la formación de los pueblos. Como dato curioso debemos consignar aquí que á Buchez se atribuye la invención de la palabra *nationalité,* que usó él mismo por primera vez en Enero de 1831. Consideramos como más profundos los trabajos de Rüdiger sobre la *Nacionalidad,* publicados en la *Revista de Psicología nacional,* de Lazarus y Steinthal.—V. Richard Böekh, *Die statische Bedeutung der Volkssprache als Kennzeichen der Nationalität,* 1866.—Lazarus, *Ueber das Verhältniss des Einzelnen zur Gesammtheit,* II, p. 373 y siguientes. Con especial aplicación á Bélgica, véase el *Discurso de Bavay,* inserto en la *Belgique judiciaire* de 9 de Marzo de 1865. Es verdaderamente extraordinario el número de obras italianas y francesas publicadas acerca de este tema; casi todas responden á influencias é intereses del día. Debe citarse como iniciador de una teoría nueva respecto al principio de la nacionalidad fundado en el derecho internacional italiano, á Mancini.

Tal teoría es defendida calurosamente por Pierantoni y otros. V. también Proudhon, *Du principe federatif.*—Palma, *Del principio di nazionalitá.* Sobre el principio de la nacionalidad en la moderna literatura italiana, he publicado un trabajo en la *Revue de Droit internationale* (1870) (1).—Gneist, *Der Nationale Zeitung*, 28 Marzo de 1872.—Bagehot estudia el asunto con el criterio darwinista en sus *Physics and politics.*

(CVIII) Hé aquí lo que dice Laboulaye, hablando del segundo Imperio: *C'est l'empire Romain, adouci par le Christianisme et la civilisation.* Respecto á la democracia francesa, dice también: *Attribuier à tous les citoyens les mêmes droits, créer un mécanisme puissant et rapide, qui transforme en loi la volonté nationale, c'est à dire, le vœu du plus grand nombre: tal est l'idéal de nos démocrates le plus avancés. Ils n'imaginent pas qu'avec tout cela un pays n'a point de liberté. Ce n'est pas pour les majorités que la liberté à été inventée. L'opinion et la force leur suffisent: c'est à l'individu, c'est aux minorités que la liberté est nécessaire.*

(CIX) Como observa Buchez, *Traité de politique*, I, 270, es también característico en Francia el exagerado individua-

(1) El interesante estudio á que el autor alude, fué publicado con ocasión de la obra de Pierantoni, *Storia degli studi del diritto internazionale in Italia* (Módena, 1869). En él hace Holtzendorff una revista crítica de las siguientes publicaciones, que anotamos para completar la bibliografía de las nacionalidades y del derecho internacional: Rossi, *Mélanges d'économie politique, de politique, d'histoire et de philosophie.*—Romagnosi, *Scienza delle Costituzioni.*—Gioberti, *Primato morale e civili degli italiani.*—Mancini, *Della nazionalitá come fondamento del diritto delle genti.*—Mamiani, *Dell'ottima congregazione umana e del principio di nazionalitá, Di un nuovo diritto pubblico europeo* (1859).—Carrutti, *Principi di libero governo.*—D. Lioy, *Del principio di nazionalitá guardato del lato della storia e del diritto publico.*—Mordenti, *Il passato, il presente e l'avvenire delle nazioni.*—Fiore, *Di un nuovo diritto internazionale publico, secondo i bisogni della civiltá moderna.*—Carnazza Amari, *Elementi di Diritto internazionale.*—Del Bon, *Instituzioni di diritto publico internazionale.* A estas obras puede añadirse: Meinhold, *Das nationalitaas Principe.*—Deloche, *Du principe des nationalités.*—Hovelacque, *Langue, race, nationalité.*—Novicow, *La politique internationale.* Renan, *Qu'est ce qui une Nation?*—Serpa-Pimentel, *Das nacionalidades e do goberno representativo.*—Pi y Margall, *Las Nacionalidades.*—Giner, *El Estado nacional (Bol. de la Institución libre de enseñanza*, Madrid, 1880). *Discurso de apertura del Ateneo de Madrid*, 1882.—(B. y P.)
—Cánovas,

lismo político. Dicho escritor manifiesta haber conocido gentes que ponían en tela de juicio el derecho de administrar justicia por el Estado, considerando que la mejor garantía contra la violación del derecho de cada uno reside en la indignación general. El mismo autor, asesorado por una larga experiencia, dice lo siguiente contra la pasividad absoluta del Estado:

«*Laissez-faire et laissez-passer en toute autre question qu'en affaires commerciales... vous ne ferez autre chose, qu'abandoner le faible au fort.*»

(CX) Acerca de la administración americana se encuentran importantes noticias en las siguientes obras: *Democracy in America*, North American Review, núm. 206, 1861.—*The dangers of Democracy*, Westminter Rev., 1868, 1. — Van Buren, *Enquiry in tho the Origin and course of Politica Plarties in the United States,* Londres, 1867.—Chambrun, *Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis*, 1873.—Frothingham, *The Rise of the Republic of the N. S. Boston.*—Franklin, *American Constitutions*, vol. I. Albany, 1873.—Dix, *The American State and American Statesmen*, Boston, 1876.

(CXI) Defectos en la administración de justicia inglesa.—Son manifiestos los que se observan en la local, por ejemplo, la competencia de las *County Courts*, es muy restringida. Ya se lamentaba de esto vivamente la clase comerciante de Liverpool, en 1853.—Véase Hastings, *Sessional Papers of the N. A. f. Prom, of S. S.* 1866, pág. 12.

(CXII) Problemas de la legislación inglesa: *Questions for a Reformed Parliament. Essays on Reform, By varions Writes,* ambos publicados en 1867.—Kinneart, *Principles of Reform, political and legal*, Londres, 1865.—Maurice, *The Workman and the franchise. Chapters from English history on the Representation and education of the People*, Londres, 1866.—Cairnes, *Political essays*, 1875.

(CXIII) A propósito de la legalidad formalista del arte de los funcionarios, tan pronunciada cuando existe el desorden en la administración, escribe Burke: *They will think the*

substance of business not to be much more important, than the forme of it.

(CXIV) Política conservadora y radical.—El importante semanario del partido republicano de los Estados Unidos, *La Nation*, número del 22 de Octubre de 1868, pág. 325, hace interesantes consideraciones acerca del asunto.

(CXV) Entre las importantes biografías de Cavour, merece especial mención la de Giusepp de Massari.

(CXVI) Lewis, *Observations*, t. II, pág. 405, justifica el *fin de ayuda* del Estado cuando ocurren extraordinarias calamidades. A este propósito dice:

If a population is starving from want of food, the practical politicien must attempt to relieve the starvation, before he can resort to general measures for preventing the recurrence of famines (1)

Sobre la manera de efectuar la asistencia ó ayuda, véase Siegel, *Ueber die Vertheilung der Liebesgaben*, Heildelberg, 1877.

(CXVII) Laboulaye y Buchez condenan el sufragio universal *directo* cuando el pueblo carece de educación adecuada. El primero dice: *Une démocratie ignorante est une démocratie condamnnée*; y el segundo, obra citada, t. II, pág. 390, manifiesta, refiriéndose al elector: *Il se place l'électeur en face de l'inconnu, et tréssouvènt dans la necessité de choisir entre des candidats, que lui sont également imposés, de se prononcer pour la médiocre, pour ne point à voir le pire. Il est sujet à la brigue, aux cavales, à des pressions de diverses sortes, à la fraude et même à la corruption.* Para evitar estas dificultades, acepta la idea de Hare de un procedimiento intermedio entre el sufragio directo é indirecto. «*Dans le suffrage directe l'électeur à toutes les chances d'être trompé. Dans le course ordinaire c'est un procédé aveugle.*»

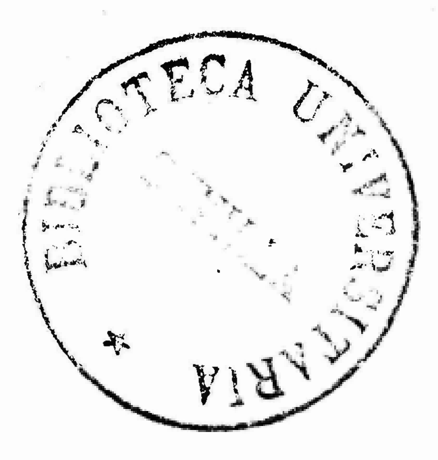
Es muy interesante para el estudio del sufragio en Bélgica,

(1) «Cuando una población sufre por falta de alimentos, el político práctico debe procurar remediar el mal antes que recurrir á medidas generales para evitar que vuelva á repetirse.»—(B. y P.)

C. Rolin-Jacquemyns, *De la Réforme électorale. Examen des moyens à employer dans les gouvernements représentatifs pour assurer la liberté des élections et la sincérité des votes*, Bruselas, 1865.—V. Simon Stane, *On representative government and personal representants*, Filadelfia, 1971.—I. P. Quincy, *Theprotection of majorities and considerations relating to electoral reform*, Boston, 1876.—Ferraris Carlo, *La rappresentanza delle minoranze nel Parlamento*, Turín, 1870 (1).

V. Adams, *Democracy and Monarchy in France*, 1875.—J. Merley, *Rousseau*, Nueva York, 1873.

(1) Acerca de estos puntos, puede consultarse también: Stuart Mill, *El Gobierno representativo.*—T. Hare, *A Treatise on the election of representation.*—Miknight, *The electoral sistem.*—Considerant, *De la sincérité du Gouvernement representatif.*—Duruy, *La instruction publique et la democratie.*—Frary, *Manuel du demagogue.*—Taine, *Le suffrage universelle et de la manière de voter.*—Prins, *La démocratie et le régime parlamentaire.*—Morpurgo, *La democrazia e la scola.*—Brunialli, *Giusta rappresentanza de tutti gli elettori.*—Corona, *La cittadinanza quale condizione dell elettorate politico.*—Palma, *Corso di diritto constituzionale.*—Pérez Pujol, *El régimen electoral.*—Moya, *Conflictos entre los poderes del Estado.*—Amandi, *Estudios sobre el procedimiento electoral.*—(B. y P.)





ERRATAS NOTABLES

PÁGINA	LÍNEA	DICE	LÉASE
15	16: Nota.	*nokio*	πόλις
16	9	Negativamente, dejando la Política:	Negativamente: dejando la Política
102	34	demuestra	demostrará
103	1	pues que hasta se nota	Hasta ahora, sin embargo,
103	2	la perfección en el	tal perfección en su
148	11	, en 1532	de 1532
179	20	*político*	*jurídico*
201	10	aplicados	explicados
206	32: Nota.	no llevará	llevará